

UNIwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

mgr Przemysław Czernicki

**Fundusze celowe
w III Rzeczypospolitej
w latach 1989-2009**

Rozprawa doktorska

napisana pod kierunkiem

prof.dr.hab. E.Chojna-Duch

Warszawa 2013

„Finanse są nerwem republiki”

Jean Bodin

„W Polsce niemal dla każdego celu i każdego zadania chciano tworzyć odrębny fundusz i wskutek tego namnożyło się bardzo dużo funduszy, z których są udzielane kredyty na wyraźnie sprecyzowane cele”.

H. Tennenbaum, Struktura gospodarstwa polskiego. Tom II. Kredyt, Warszawa 1936, s. 140.

„Budżet powinien być szczerym, okazać się zgodnym z rzeczywistością”.

A. Krzyżanowski, Nauka skarbowości, Poznań 1923, s. 29

„Główną ambicją większości rządów w polityce makroekonomicznej stało się dziś nie szkodzić, czyli zapewnić stały dopływ kapitału i objąć nadzór nad dużymi deficytami budżetowymi”.

F. Fukuyama, Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu, Warszawa-Wrocław 1997, s. 14.

Spis treści

Wykaz skrótów.....	7
<u>Wstęp.....</u>	<u>8</u>
<u>Rozdział I. Pojęcie i finansowo-prawne zasady funkcjonowania funduszu celowego. 17</u>	<u>17</u>
1.1. Próba określenia funduszu celowego na gruncie doktryny prawno-finansowej.....	17
1.2. Klasyfikacja funduszy celowych.....	25
1.3. Ogólna charakterystyka gospodarki funduszowej.....	30
1.3.1. Podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania funduszy celowych.....	30
1.3.2. Ujemne strony gospodarki funduszowej.....	33
1.3.3. Zalety funduszy celowych i motywy ich powoływania.....	43
1.3.4. Ewolucja poglądów na temat gospodarki funduszowej	55
1.4. Fundusze celowe na tle zasad budżetowych i publicznego systemu finansowego.....	58
1.5. Podsumowanie.....	68
<u>Rozdział II. Geneza i uwarunkowania rozwoju gospodarki funduszowej przed 1989 r..71</u>	<u>71</u>
2.1. Powstanie i kształtowanie się funduszy celowych jako publicznej formy gospodarki finansowej	71
2.1.1. Okres starożytności i średniowiecza.....	71
2.1.2. Rozwój funduszy celowych w dobie nowożytnej	74
2.2. Proces kształtowanie się gospodarki funduszowej w Polsce przed 1989 r.....	82
2.2.1. Powstanie i rozwój funduszy celowych w II Rzeczypospolitej.....	82
2.2.2. Funkcjonowanie gospodarki funduszowej w pierwszych latach powojennych oraz w okresie PRL.....	95
2.2.3. Ewolucja podstaw prawnych funduszy celowych po 1945 r.....	108
2.3. Podsumowanie.....	117
<u>Rozdział III. Ewolucja podstaw prawnych funkcjonowania funduszy celowych w dobie transformacji ustrojowej w Polsce.....</u>	<u>121</u>
3.1. Gospodarka funduszowa na tle unormowań konstytucyjnych	121
3.2. Ustawa-Prawo budżetowe z 1991 r.....	122
3.2.1. Konstrukcja państwowego funduszu celowego	123

3.2.2. Problemy z wdrożeniem konstrukcji państwowego funduszu celowego w systemie prawnym.....	126
3.2.3. Podsumowanie	131
3.3. Ustawa o finansach publicznych z 1998 r.....	132
3.3.1. Konstrukcja sektora finansów publicznych a fundusze celowe.....	132
3.3.2. Ustawowa definicja funduszu celowego.....	134
3.3.3. Próby uregulowania podstaw gospodarki funduszowej	138
3.3.4. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 2004 r.....	142
3.3.5. Podsumowanie	143
3.4. Ustawa o finansach publicznych z 2005 r.....	145
3.4.1. Uwagi wstępne.....	145
3.4.2. Zasadnicze zmiany w regulacji podstaw gospodarki funduszowej.....	145
3.4.3. Podsumowanie	150
3.5. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.....	151
3.5.1. Zagadnienia ogólne.....	151
3.5.2. Gospodarka funduszowa a przemiany w sektorze finansów publicznych	152
3.5.3. Charakterystyka wprowadzonych zmian legislacyjnych.....	153
3.6. Gospodarka funduszowa a system budżetowy.....	160
3.7. Podsumowanie.....	169
Rozdział IV. Ewolucja gospodarki funduszowej w latach 1989-2009	173
4.1. Lata 1989-1990. U progu transformacji ustrojowej.....	173
4.2. Przegląd polityki państwa polskiego prowadzonej wobec gospodarki funduszowej w okresie lat 1990-1998	180
4.2.1. Założenia, przebieg i konsekwencje reformy funduszy celowych z 1990 r.....	181
4.2.2. Prawo budżetowe z 1991 r. a proces porządkowania gospodarki funduszowej.	198
4.2.3. Rozwój funduszy celowych po 1990 r.....	201
4.3. Powstanie i funkcjonowanie samorządowej gospodarki funduszowej.....	203
4.3.1. Reaktywacja samorządu terytorialnego a funkcjonowanie funduszy celowych.	203
4.3.2. Rozwój samorządowej gospodarki funduszowej w okresie po 1998 r.....	207
4.4. Lata 1998-2004. Próby ograniczenia rozwoju gospodarki funduszowej na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 roku.....	213

4.5. Przeobrażenia funduszy celowych w pierwszej dekadzie lat dwutysięcznych	219
4.5.1. Ewolucja gospodarki funduszowej w latach 2001-2009.....	219
4.5.2. Reforma funduszy celowych z 2009 r.....	226
4.6. Próba syntezy.....	240
Rozdział V. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu gospodarki funduszowej i propozycje ich naprawy.....	246
5.1. Uwagi wstępne.....	246
5.2. Zasadnicze problemy legislacyjne.....	250
5.3. Główne nieprawidłowości w praktyce funkcjonowaniu gospodarki funduszowej.....	262
5.3.1. Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (po 1989 r.).....	262
5.3.2. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.....	269
5.3.3. Inne fundusze celowe.....	271
5.4. Koncepcje naprawy i kierunków przekształceń gospodarki funduszowej.....	277
5.5. Podsumowanie.....	283
Rozdział VI . Wybrane problemy funkcjonowania funduszy celowych w Polsce	285
6.1. Charakter prawny funduszy celowych.....	285
6.2. Różnorodność instytucjonalna gospodarki funduszowej	290
6.3. Problemy nadzoru nad funkcjonowaniem gospodarki funduszowej.....	298
6.4. Wybrane funkcje funduszy celowych w okresie transformacji ustrojowej.....	304
6.4.1. Funkcja decentralizacyjna i wspieranie samorządu terytorialnego.....	304
6.4.2. Inne funkcje funduszy celowych.....	314
Zakończenie	319
Aneks. Gospodarka funduszowa a problem obsługi zadłużenia zagranicznego.....	335
1.1. „Stary” FOZZ (okres lat 1985-1989).....	335
1.2. „Nowy” FOZZ (okres lat 1989-1991).....	344
Wykaz wykorzystanych źródeł i literatury.....	359
I. Źródła.....	359
II. Literatura.....	382
Spis tabel i wykresów.....	409

Wykaz skrótów

ARP	Agencja Rozwoju Przemysłu
AKPRM	Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
ASOW	Archiwum Sądu Okręgowego w Warszawie
BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BH	Bank Handlowy
CPH	Czasopismo Prawno-Historyczne
COP	Centralny Okręg Przemysłowy
cyt.	cytowane
DG	Dyrektor Generalny
Dz.Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1918-1952 oraz 1989-2013) lub
Dziennik Ustaw	Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952-1989)
ESA 95	Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych
FGŚP	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
FOGR	Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych
FON	Fundusz Obrony Narodowej
FOZZ	Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego
FRD	Fundusz Rezerwy Demograficznej
FP	Fundusz Pracy
FUS	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GUS	Główny Urząd Statystyczny
k.	karta
KC PZPR	Komitety Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej
KERM	Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów
KFPZ	Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MP	Monitor Polski
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NBP	Narodowy Bank Polski

NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OFE	Otwarte Fundusze Emerytalne
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
ORP	Okręt Rzeczypospolitej Polskiej
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PFZ	Państwowy Fundusz Ziemi
PiP	Państwo i Prawo
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKO	Powszechna Kasa Oszczędności
PKWN	Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego
PLN	nowy złoty polski
pkt	punkt
red.	redakcja
PWN	Państwowe Wydawnictwo Naukowe
RN	Rada Nadzorcza
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SA	Spółka akcyjna
SFOS	Społeczny Fundusz Odbudowy Stolicy i Kraju
SGPiS	Szkoła Główna Planowania i Statystyki
SP	Skarb Państwa
Sp. z o. o.	Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
spr.sten.	sprawozdanie stenograficzne
Sygn.	sygnatura
WE	Wspólnoty Europejskie
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wstęp

1. Proces historycznego rozwoju zadań państwa oraz ewolucja jego funkcji stworzyły konieczność istnienia wielu form gromadzenia i podziału zasobów publicznych. Szczególną rolę w tego typu procesach odgrywają wyodrębnione (wyspecjalizowane) fundusze publiczne, odznaczające się głębokim zakorzenieniem również w polskiej tradycji (oraz współczesności) systemu finansów publicznych.

Warto tutaj nadmienić, iż ze względu na ścisłe związki tych podmiotów z gospodarką budżetową niejednokrotnie określa się je mianem „funduszy parabudżetowych” lub „parabudżetów”. Zarazem jednak szerzej są one znane jako fundusze celowe, stąd też znalazło to odzwierciedlenie w tytule prezentowanej rozprawy.¹ Jak się wydaje, ostatnią z wymienionych nazw omawiane instytucje² zawdzięczają analizie stojącego u podstaw ich powołania mechanizmu finansowego. Ich istota sprowadza się bowiem do tego, że pobierają one pieniądze z określonych źródeł i przeznaczają je na z góry określony cel.

Problematyka związana z funkcjonowaniem tych instytucji dotyczy wielu zagadnień o charakterze nie tylko historycznym, prawnym czy finansowym, ale także ekonomicznym czy nawet socjologicznym. Należy tutaj chociażby zauważyć, że w opinii niektórych ekonomistów w prywatyzacji czy deregulacji cały system finansów publicznych urasta do rangi głównego czynnika warunkującego procesy wzrostu i rozwoju, a ponadto stanowi on także potencjalny instrument oddziaływania rządu na przebieg procesów gospodarczych.³

Tymczasem w polskiej literaturze prawniczej brak jest szerszych, kompleksowych opracowań mających na celu naukową analizę historyczno-prawnych uwarunkowań rozwoju systemu fundusze publicznego w Polsce. Ten stan rzeczy znajduje odzwierciedlenie w konstatacji Z. Landaua, stwierdzającego, iż z pewnym zaskoczeniem uświadomił sobie, że ostatnie dziesięciolecie nie były specjalnie płodne w literaturę dotyczącą historii polskich finansów.⁴

2. Niniejsza praca zmierza do zbadania funkcjonowania funduszy celowych w Polsce w latach

¹ Aczkolwiek na samym wstępie pozwalam sobie poczynić zastrzeżenie, że w dalszej części będę (dla uniknięcia powtórzeń) posługiwał się również określeniami typu fundusze „wyspecjalizowane”, „fundusze wyodrębnione”, względnie „fundusze parabudżetowe” lub „parabudżety”.

² Termin „instytucja” został w pracy zastosowany w szerszym znaczeniu; w ujęciu prawnym jest to „zespół norm, które łącznie regulują określony spłot stosunków życia społecznego, dostatecznie ważny praktycznie i teoretycznie dla wyodrębnienia go w jedną całość...”. Zob. Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Pod. red. T. Pszczołowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk. Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1978, s.86.

³ R. Bugaj, Dylematy finansów publicznych. Przekształcenia w gospodarce polskiej. Warszawa 2002, s.5.

⁴ Z. Landau, Zapomniani Ministrowie Skarbu II Rzeczypospolitej, Warszawa 2005, s.17.

1989-2009, w tym przede wszystkim w zakresie określenia ich roli jako prawnych narzędzi realizacji rozmaitych zadań publicznych. Początkową cezurę prezentowanej rozprawy wyznacza odzyskanie przez Polskę pełnej suwerenności w 1989 roku, natomiast końcową - rok 2009, a więc już okres po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej oraz po uchwaleniu i wejściu w życie aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

Celem jest wypełnienie w skromnym wymiarze wzmiankowanej luki w zakresie badań nad problemem funkcjonowania gospodarki funduszowej, w szczególności poprzez diagnozę jej stanu prawnego oraz faktycznego, ukształtowanego pod rządami kolejnych wersji Prawa budżetowego i ustaw o finansach publicznych.

Potrzeba studiów nad tymi kwestiami wydawała się szczególnie uzasadniona trwającą już od okresu dwudziestolecia międzywojennego dyskusją dotyczącą sensu istnienia gospodarki funduszowej w naszym kraju. Ponadto konieczność pogłębionych i wieloaspektowych analiz wydaje się wynikać z nader szczególnej roli, jaką od blisko stu lat odgrywają fundusze celowe w zakresie realizacji rozmaitych zadań publicznych w ramach polskiego systemu finansowego.

Głównym założeniem niniejszej pracy mającej charakter historyczno-prawny (choć jest to historia bardzo współczesna), mieszczącej się w zasadniczo w granicach problematyki podejmowanej przez naukę prawa finansowego, jest dokonanie analizy polegającej na konfrontacji modelu teoretycznego i przepisów prawnych z rzeczywistością. Wymaga zaznaczenia, że regulacje prawne odnoszące się do gospodarki funduszowej były i są dość liczne (same ustawy powołujące fundusze stanowią obszerny katalog) i charakteryzują się niejednorodnym charakterem. Mając na względzie rozmiary i charakter dysertacji zmierzam do skoncentrowania się na omówieniu problemów ogólnych, a więc tym samym poddaję analizie akty prawne o najbardziej istotnym znaczeniu dla funkcjonowania funduszy. Rozprawa stanowi bowiem syntetyczną próbę opisu zarysowanych zjawisk, a zwłaszcza zbadania przesłanek rozwoju gospodarki funduszowej oraz wskazania podstaw prawnych jej istnienia.

W szczególności celem napisania pracy było:

- 1) dokonanie periodyzacji dziejów kształtowania się funduszy celowych stosownie do kolejnych zmian warunków ustrojowych oraz społeczno-gospodarczych oraz ocena ich znaczenia w zakresie rozwiązywania najbardziej istotnych problemów publicznych;
- 2) wyodrębnienie i analiza prawodawstwa dotyczącego funkcjonowania gospodarki funduszowej oraz prześledzenie i ocena przebiegu zmian w zakresie podstaw prawnych

funkcjonowania funduszy celowych;

- 3) określenie przyczyn (uwarunkowań) rozwoju gospodarki funduszowej oraz ocena jej efektywności, w szczególności na tle ukazania wad i zalet tej formy gospodarowania pieniądzem publicznym.

Ograniczono się do omówienia funduszy celowych jedynie w systemie polskich finansów publicznych, bowiem specyfika każdego systemu finansów publicznych istotnie utrudniłaby prowadzenie rozważań na użytek niniejszej rozprawy.

3. Dla lepszej ilustracji postawionej tezy poddaję również badaniom funkcjonowanie funduszy wyspecjalizowanych w Polsce we wcześniejszych okresach (to znaczy w II Rzeczypospolitej i w okresie istnienia PRL) oraz (incydentalnie) po 2009 r.

Konieczność pogłębionych i wieloaspektowych analiz w omawianej materii wydaje się wynikać z nader szczególnej roli, jaką od blisko stu lat odgrywają fundusze celowe w zakresie realizacji rozmaitych zadań publicznych w ramach polskiego systemu finansowego. Można tu wymienić chociażby udział instytucji tego typu w finansowaniu procesie budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego, podejmowaniu prób reformy rolnej w II Rzeczypospolitej bądź też powojennej odbudowy kraju ze zgliszczy wojennych (przede wszystkim dotyczyło to Warszawy i innych największych miast). Nie można też nie wspomnieć o wieloletniej (trwającej już od okresu dwudziestolecia międzywojennego) dyskusją, dotyczącej sensu istnienia gospodarki funduszowej w naszym kraju.

Potrzeba prowadzenia badań w tym zakresie wydaje się być tym większa, że na przestrzeni całych dziesięcioleci brakowało już nie tylko systemowych rozwiązań określających jednoznacznie zasady prowadzenia gospodarki funduszowej, ale jej prowadzenie przez cały ten okres było nawet właściwie pozbawione jakichkolwiek podstaw prawnych.

Uwzględnienie wspomnianego podejścia wydaje się uzasadnione szczególnie tym, że zasadniczy trzon istniejących do chwili obecnej instytucji gospodarki funduszowej został ukształtowany na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (głównie chodzi tu o fundusze ubezpieczeń społecznych), względnie w dekadzie lat osiemdziesiątych (w tym zwłaszcza instytucje działające w takich dziedzinach jak ochrona środowiska czy też infrastruktura).

4. Główna teza prezentowanej rozprawy zakłada, że w procesie polskiej transformacji fundusze celowe odegrały nader istotną rolę w zakresie realizacji zadań publicznych. Wymaga dodania, że te instytucje (ze względu na swoje zalety i przydatność w pełnieniu rozmaitych funkcji) okazały się wręcz niezbędne. Tak więc uzasadnionym faktem jest to, że

stanowią one do chwili obecnej one podstawowy trzon instytucji tworzących zróżnicowany pod względem podmiotowym sektor finansów publicznych.

Co więcej, wspomniana prawidłowość występuje właściwie od początku istnienia polskiej państwowości w dwudziestym stuleciu i to niezależnie od formy istniejącego w danym okresie ustroju. Analiza rozwoju funduszy w dłuższym okresie pozwala na wskazanie pewnej ciągłości instytucjonalnej w posługiwaniu się tą formułą prawno-organizacyjną dla rozwiązywania problemów w określonych dziedzinach. Wydaje się nawet, że w praktyce funkcjonowania polskiej państwowości można nawet mówić o utrwaleniu się pewnej tradycji odwoływania się do tego typu posunięć ze strony władz niezależnie od ich proveniencji. Obrazowo rzecz ujmując, w kręgach polskiej administracji od dziesięcioleci wydaje się zwyciężać model myślenia o rozwiązywaniu najbardziej skomplikowanych zagadnień społeczno-ekonomicznych w kategoriach „mamy problem, więc dla jego rozwiązania powołajmy wyodrębniony fundusz”.⁵

W praktyce niejednokrotnie występowały jednak określone trudności z odczytaniem intencji stojących za powołaniem danego funduszu, a tym samym prawidłowym zidentyfikowaniem jego roli i pełnionych w rzeczywistości funkcji. Niekiedy przyczynę tego stanu rzeczy stanowią rzeczywiste motywy przyświecające polskim władzom przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu w danym przypadku tego typu instytucji. Wynika to oczywiście z istniejących w danym okresie potrzeb i priorytetów o charakterze społeczno-ekonomicznym, dla rozwiązania których adekwatne wydaje się właśnie odwołanie do posłużenia się funduszem celowym. Jak się wydaje, przesądzają o tym przejawiane przez gospodarkę fundusзовą zalety, w tym zaś zwłaszcza jej elastyczność, stabilne źródła dochodów czy też możliwość dysponowania nimi w wieloletniej perspektywie czasowej.

Ponadto należy zauważyć, że w ramach istnienia poszczególnych systemów państwowych okresom ekspansji gospodarki fundusзовой towarzyszyły próby nie tylko jej zahamowania, ale nawet całkowitej likwidacji omawianych form organizacyjnych. Gospodarka fundusзова jednocześnie wykazuje szereg niekwestionowanych wad, a zbyt szerokie posługiwanie się formułą funduszy celowych w zakresie organizacji gospodarowania pieniądzem publicznym częstokroć okazywało się pozbawione podstaw. Co więcej, koresponduje z tym w praktyce szereg nieprawidłowości związane chociażby z brakiem właściwego nadzoru nad gospodarką fundusзовą czy też brakiem stosownych podstaw prawnych dla istnienia pewnych funduszy bądź wadliwym określeniem ich statusu prawnego.

⁵ Odnajduje to chociażby odzwierciedlenie w tytule jednego z artykułów prasowych - por. W. Cieśla, Na kłopoty FOZZ, Gazeta Wyborcza 2005, nr 114.

Pomimo to występowanie szeregu zróżnicowanych uwarunkowań sprawia, że zawsze (w dłuższej perspektywie czasowej) następują kolejne fazy rozwoju tych instytucji. Jak się wydaje, muszą więc istnieć jakieś obiektywne, uniwersalne przesłanki sprawiające, że niezależnie od danego modelu stosunków społeczno-gospodarczych następuje odrodzenie gospodarki funduszowej.

Celem przyświecającym autorowi pracy jest w znacznej mierze próba identyfikacji tych ponadczasowych (a właściwie ponadustrojowych) przyczyn. Jak się wydaje, w dużym stopniu są one związane z funkcjonowaniem systemu budżetowego i wypracowanymi przez teoretyków myśli skarbowej zasadami budżetowymi. Przecistawianie tych reguł (jakkolwiek jest to nagminnie praktykowane w różnego rodzaju analizach) funkcjonowaniu gospodarki funduszowej nie tylko nie jest zasadne, ale prowadzi wręcz do wysnuwania mylnych wniosków. Istota nieustannego odradzania się omawianych funduszy wydaje się bowiem polegać na jej związkach z tym systemem i rządzącym jego funkcjonowaniu regułami, a także na ogromnych możliwościach korygowania przez mechanizmy funduszowe strukturalnych słabości gospodarki budżetowej.

Tezą pracy jest zatem wykazanie, że fundusze celowe w wielu wypadkach były powołane nie tylko ze względów politycznych czy koniunkturalnych, ale także z powodu ich zalet w sferze organizacji publicznej gospodarki finansowej, widocznych zwłaszcza na tle słabości gospodarki budżetowej. Jak już była o tym mowa, fundusze para budżetowe (zwane też wyspecjalizowanymi) charakteryzują się rozbudowanymi związkami z gospodarką budżetową, gdyż często pełnią funkcje zastępcze lub równoległe w stosunku do budżetu. W terminologii znalazło to zresztą odzwierciedlenie w samej nazwie „parabudżet” („para”-z greckiego „obok”).⁶ Co więcej, wspomniane związki wydają się nabierać specjalnego znaczenia za sprawą wspomnianej słabości gospodarki budżetowej. Uruchamianie przepływu pieniądza publicznego przy pomocy funduszy celowych wydaje się bowiem warunkowane pewnymi specyficznymi właściwościami tych instytucji, które zasadniczo są związane z odtwarzaniem reguł rządzących również funkcjonowaniem gospodarki budżetowej.

Celem pracy jest w szczególności wskazanie na funkcje, które odegrała gospodarka funduszowa w okresie transformacji ustrojowej.

Przy omawianiu zalet oraz osiągnięć gospodarki funduszowej nie można jednak ignorować faktu, iż jej istnienie od dziesięcioleci jest krytykowane i to nie tylko z pozycji teoretycznych. Praktyka (także w badanym okresie) w wielu przypadkach dostarcza negatywnych

⁶ Zob. S. Bolland, Wstęp do nauki finansów, Warszawa 1976; S. Owsiak, Parabudżety w systemie planowania finansowego, *Finanse* 1974, nr 5.

przykładów polegających na nadużyciach (czy wręcz przestępstwach) związanych z wykorzystywaniem stosunkowo liberalnych zasad, na jakich opiera się funkcjonowanie funduszy. Kluczowym zagadnieniem wydaje się być tutaj brak należytego nadzoru nad gospodarką funduszwą, który stanowi przejaw całego kompleksu problemów związanych z występowaniem braków i błędów o charakterze legislacyjnym. Niestety, mimo upływu lat ocena ta zachowuje aktualność także w chwili obecnej.

5. W dysertacji posługuję się metodą historyczno-prawną, w ramach której prowadzę analizę przepisów prawnych zasadniczo na tle określonych uwarunkowań politycznych, gospodarczych i ustrojowych.

Rozdział pierwszy obejmuje teoretyczne rozważania o podstawach rozwoju gospodarki funduszowej, w tym zwłaszcza wyjaśnienie pojęcia funduszu, klasyfikacji funduszy, przesłanek ich tworzenia, a także ujemnych stron gospodarki funduszowej czy też ewolucji ocen jej funkcjonowania. Starając się udowodnić postawione tezy, obok przedstawienia argumentów przemawiających za powoływaniem funduszy wyspecjalizowanych omówiłem w tym rozdziale również związki tych instytucji z systemem budżetowym, w tym zaś zwłaszcza z regulującym jego funkcjonowanie tak zwanymi zasadami budżetowymi. Starłem się wskazać teoretyczne przesłanki nieustannego odradzania się gospodarki funduszowej, (dokonującego się pomimo sygnalizowanych wad oraz prób ograniczania czy nawet zgoła wyeliminowania funduszy).

Rozdział drugi został poświęcony przedstawieniu charakterystyki rozwoju funduszy celowych w dwudziestoleciu międzywojennym oraz okresie PRL. Analiza funkcjonowania tych instytucji (dokonana w kilkudziesięcioletniej perspektywie) pozwala na stwierdzenie, że pewne problemy, rozwiązania czy prawidłowości odznaczają się zgoła generalnym zakorzenieniem i ponadczasowym charakterem.

W następnym, trzecim rozdziale podjąłem się dokonania analizy ewolucji podstaw prawnych gospodarki funduszowej w dobie transformacji ustrojowej w Polsce. Ukazane zostały próby doskonalenia przez ustawodawcę materii normatywnej regulującej funkcjonowanie sektora finansów publicznych, które (pomimo pewnych osiągnięć) na przestrzeni kolejnych lat nie do prowadziły do precyzyjnego uregulowania szeregu istotnych kwestii.

Rozdział czwarty poświęcony został przeanalizowaniu przekształceń polskich funduszy celowych w latach 1989-2009. Prezentacja dziejów gospodarki funduszowej w omawianym okresie została w szczególności wykorzystana do rozważenia kwestii dotyczących tego, dlaczego radykalne posunięcia legislacyjne nie doprowadziły do ograniczania zakresu czy zgoła wyeliminowania istnienia gospodarki funduszowej.

W piątym rozdziale podjąłem się próby przedstawienia sygnalizowanych już uprzednio problemów związanych z nieprawidłowościami w funkcjonowaniu funduszy celowych. Zaprezentowałem zarówno niewłaściwe rozwiązania legislacyjne, jak i stanowiące w znacznej mierze ich wynik przejawy konkretnych nieprawidłowości czy nawet przestępstw. Starłem się również ukazać koncepcje naprawy i kierunków przekształceń tych instytucji. Z kolei w ostatnim (tzn. szóstym) rozdziale skupiłem się na ukazaniu wybranych problemów dotyczących funkcjonowaniu gospodarki funduszkowej w dobie transformacji ustrojowej. W szczególności chodziło mi tutaj o ukazanie takich zagadnień, jak różnorodność instytucjonalna funduszy czy też kwestie sprawowania nad nimi nadzoru. W ramach rozważań objętych materią tej części prezentowanej rozprawy zmierzałem także do wyodrębnienia i scharakteryzowania zasadniczych funkcji gospodarki funduszkowej w badanym okresie. Dążyłem też do ukazania wpływu regulacji prawnych na skuteczność rozwiązywania (przy odwołaniu się do posłużenia się mechanizmem finansowania funduszkowego) innych problemów ekonomicznych i społecznych. Dlatego też w rozdziale szóstym poddałem analizie funkcjonowanie gospodarki funduszkowej w sferze tworzenia gwarancji dla klientów instytucji finansowych czy wspieraniu jednostek samorządu terytorialnego. W tym ostatnim wypadku chodzi o ukazanie funkcjonowania funduszy samorządowych, które okazało się w praktyce jedyną gwarancją sfinansowania wielu kosztownych inwestycji komunalnych.

W pracy starałem się też wskazać na rozwiązania prawne wywodzące się z okresu II Rzeczypospolitej, których kształt wydaje się być przydatny dla rozwiązania aktualnych problemów polskiego sektora publicznego.

Niniejszą dysertację kończy syntetyczne zestawienie wniosków wynikających z przeprowadzonych badań i analiz.

Natomiast w załączonym do pracy aneksie analizuję problematykę dotyczącą działania gospodarki funduszkowej w sferze obsługi zadłużenia zagranicznego państwa na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia (który to temat nie doczekał się jak dotąd żadnych prawniczych opracowań).

6. Rozprawa została przygotowana głównie w oparciu o analizę aktów prawnych, uzasadnień do ich projektów, sprawozdań z kontroli działalności funduszy (dokonanej przez NIK), danych statystycznych i zestawień analitycznych (m. in. zaczerpniętych z wykonania budżetu państwa oraz z roczników statystycznych). Rozważania zawarte w pracy oparłem również na odwołaniu się do analizy orzecznictwa polskich sądów (w tym również Trybunału Konstytucyjnego) oraz aktach sądowych (dotyczących sprawy FOZZ). Korzystałem również

ze sprawozdań parlamentarnych i rządowych w postaci materiałów archiwalnych znajdujących się w dyspozycji Sejmu oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto wykorzystana została literatura w postaci wydawnictw zwartych i czasopism z okresu międzywojennego i powojennego. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o dwóch monografiach, a mianowicie J. Stankiewicza „Debudżetyzacja finansów państwa” (Białystok 2007) oraz J. Szolno-Koguc, „Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi” (Lublin 2007). Z innych opracowań szczególnie przydatne okazało się przygotowane przez K. Sawicką, *Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych*.⁷

Korzystałem również w szerokim zakresie z następujących (niepublikowanych) rozpraw doktorskich:

- J. Brożek, *System funduszy w gospodarce budżetowej PRL* (praca obroniona na Wydziale Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w 1972 r.);
- W. Konieczny, *Fundusze aktywizacji gospodarczej małych miast w Polsce w latach 1966-1977* (praca obroniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 1980 r.);
- K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne w Polsce w okresie transformacji* (praca obroniona na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego w 2007 r.);
- E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki pozabudżetowej* (praca obroniona w Kolegium Zarządzania i Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w 2012 r.).

7. Niech mi wolno będzie w tym miejscu wyrazić serdeczne podziękowania za wieloletnią opiekę naukową oraz inicjatywę podjęcia pracy na temat funduszy celowych w III Rzeczypospolitej mojemu promotorowi Prof. dr. hab. E. Chojna-Duch, a następnie Prof. dr. hab. H. Izdebskiemu (który podjął się trudu zrecenzowania pracy oraz udzielił mi wielokrotnie życzliwej pomocy) oraz Prof. dr. hab. A. Witkowskiemu za przygotowanie recenzji.

Szczególne podziękowania kieruję też pod adresem Prof. dr. hab. M. Pietrzaka (za życzliwe wsparcie i pomocne wskazówki) oraz Prof. dr. hab. S. Gomułki, którego wiedza, doświadczenie oraz podjęcie się trudu przeczytania fragmentów niniejszej dysertacji umożliwiło jej przygotowanie. Pragnę podziękować również dr W. Koniecznemu, którego uwagi i rady okazały się dla mnie niezwykle cenne.

⁷ Por.: System prawa finansowego. Tom II, Prawo finansowe sektora finansów publicznych. pod. red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2010.

Muszę także wspomnieć w tym miejscu nieżyjących już Profesorów: J. Szachułowicza oraz T. Kowalika, którzy ukształtowali świat moich zainteresowań i skierowali mnie na drogę dociekań naukowych, których plonem jest w znacznej mierze prezentowana praca.

Rozdział I. Pojęcie i finansowo-prawne zasady funkcjonowania funduszu celowego

1.1. Próba określenia funduszu celowego na gruncie doktryny prawno-finansowej

1. Źródłosłowiem terminu „fundusz” jest łacińskiego określenie „fundus”, oznaczające grunt, podstawę, podłoże, fundament.⁸ W dawnym słownictwie polskim pojęcie fundusz stosowano dla określenia zapisu, legatu, nadania, odziedziczenia dóbr, jak również utożsamiano je z fundacją, majątkiem itp.⁹ Dlatego też w piśmiennictwie wywodzącym się z tego okresu można znaleźć wzmianki o „zapisach funduszowych” czy też o „czynieniu funduszków”. W dawnych wiekach omawiane wyrażenie utożsamiane było z poczynioną na rzecz pewnej instytucji darowizną (najczęściej ofiarowaną na cele kościelne), natomiast w nieco późniejszym okresie omawiane pojęcie odnosiło się do majątków instytucji publicznych.

2. Współcześnie pojęcie „fundusz” jest stosunkowo często używane zarówno w praktyce, jak i w języku naukowym w różnym znaczeniu, co prowadzi niekiedy do występowania nieporozumień wynikających z braku precyzyjnej i jednoznacznej definicji tej instytucji. Skłoniło to nawet niektórych autorów do zaproponowania, aby przynajmniej w dziedzinie finansowej nie nadużywać tego określenia.¹⁰ Występujący w tej mierze zamęt terminologiczny jest także pogłębiany poprzez określenia odnoszone do środków finansowych o nieokreślonym przeznaczeniu oraz pozostające w dyspozycji różnych podmiotów. I tak w praktyce często mówi się o „funduszach którymi dysponują czy też przeznaczają” określone osoby fizyczne bądź prawne, a także o „funduszach państwowych”, „funduszach samorządowych” bądź też o „funduszach spółdzielczych”.¹¹

Nieokreśloność zakresu pojęcia funduszu rodzić może określone trudności, w szczególności

⁸ Zob. Encyklopedyczny słownik wyrazów obcych; pochodzenie wyrazów, wymowa, objaśnienia pojęć, skróty, przysłowia, cytaty, pod. red. S. Lema, Warszawa 1939, s. 637.

⁹ S.B. Linde, Słownik języka polskiego, Lwów 1854, s. 678, Encyklopedia powszechna. Wydawnictwo Gutenberga, Kraków 1932, str. 160.

¹⁰ L. Kurowski, M. Weralski, Prawo finansowe, Warszawa 1969, s. 74. Por. L. Kurowski, Podział wydatków administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim, Wilno 1939, s. 14. Zgodnie z zasadami wykładni językowej postuluje się w tej sytuacji nadawanie temu terminowi znaczenia przyjętego na gruncie języka naturalnego. Zob. Z. Ziemiński, Logika praktyczna, Warszawa 1995, s. 237.

¹¹ Można chyba nawet uznać, że pojęcie funduszu (w znaczeniu środków pieniężnych) używane jest w stosunku do niemal każdej jednostki organizacyjnej.

w kwestiach związanych z dokonaniem prawidłowej klasyfikacji funduszy jako podstawy do prowadzenia dalszych rozważań teoretycznych czy też do wyciągnięcia wniosków praktycznych.

Dla wyeliminowania rozbieżności jako fundusz we współczesnej literaturze finansowej rozumie się jedynie zasoby w formie pieniężnej, a nie w charakterze rzeczowym. Stosowanie pojęcia funduszu nawet w stosunku do środków pieniężnych o określonym przeznaczeniu nie przesądza jednak o tym, czy w danym przypadku mamy do czynienia z funduszem w dosłownym tego słowa znaczeniu. W rzeczywistości bowiem np. fundusz płac czy też fundusz na kapitalne remonty stanowią jedynie limity środków finansowych przeznaczonych czy też zarezerwowanych na dokonanie określonych wydatków.¹²

3. Najogólniej pojęcie funduszu formułuje współcześnie Mały słownik języka polskiego, określając go jako „kapitał, środki pieniężne, zasób pieniędzy przeznaczony na pokrywanie specjalnych wydatków, którymi dysponuje organizacja, instytucja, państwo”.¹³

W innej ze współczesnych definicji określa się tę instytucję jako wydzielony zasób pieniężny o sprecyzowanych przepisami źródeł zasilania i celach wykorzystania, która może stanowić prawnie uregulowany, obligatoryjny lub dobrowolny element gospodarki finansowej innych jednostek organizacyjnych, a zwłaszcza podmiotów gospodarczych.¹⁴

Ze stosunkowo rozległym ujęciem omawianego terminu mamy do czynienia na gruncie encyklopedii nazywających funduszem:

- a) sumy pieniężne przeznaczone na wyodrębniony rodzaj wydatków;
- b) wyodrębniony zasób środków majątkowych przeznaczonych na określony cel;
- c) środki pieniężne pochodzące z określonego źródła i przeznaczone na pokrycie określonych wydatków;¹⁵

W pierwszym znaczeniu fundusz staje się synonimem środków finansowych, gdyż może za

¹² K. Ostrowski, Prawo finansowe- zarys ogólny, Warszawa 1970, s. 114.

¹³ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Mały słownik języka polskiego PWN, Warszawa 1989, s.185. Por. również: Słownik wyrazów obcych, pod red. J. Tokarskiego, Warszawa 1980 r., s. 237 oraz Słownik języka polskiego, Polska Akademia Nauk, Tom II, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1960, s. 992-993.

¹⁴ A. Huchla, (w:) Encyklopedia Prawa, pod. red. U. Kaliny – Prasznic, Warszawa 2004, s. 176.

¹⁵ Wielka encyklopedia powszechna, PWN, Warszawa 1961, Tom IV, s.53. Zob. również Mała encyklopedia prawa, pod. red. L. Kurowskiego, PWN, Warszawa 1959,s.158; Mała encyklopedia powszechna, PWN, Warszawa 1971, s. 308; Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Tom II, Warszawa 1995, s. 452. Por. też: Słownik języka polskiego PWN A-K, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978, s. 618; Z. Pirożyński, E. Winter, Budżet państwowy Polski Ludowej, Warszawa 1961, s.66.

niego zostać uznana każda dotacja, a nawet suma czy też wydatek.¹⁶

Natomiast w drugim ujęciu wieloznaczny charakter omawianego terminu i szeroki zakres jego stosowania prowadzą do nominalnego traktowania jako fundusz każdej wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, która w nazwie ma słowo „fundusz” i dysponuje środkami na sprecyzowany w tej nazwie cel. Poza funduszem w sensie materialnym może to być w szczególności fundacja, agencja lub inna osoba prawna (nie tylko publiczna- np. prywatny fundusz emerytalny czy inwestycyjny).¹⁷ Warto dodać, że np. niektóre fundacje używając w swej nazwie słowo „fundusz” utrudniają zrozumienie różnic pomiędzy tymi instytucjami.¹⁸

Najwłaściwsze jednak wydaje się trzecie znaczenie, bazujące na oznaczeniu środków pieniężnych gromadzonych na pokrycie określonych wydatków i w oznaczonym celu, a więc na celowym powiązaniu wydatków z przychodami pochodzącymi ze ściśle określonych źródeł.¹⁹ Tym właśnie ujęciem posługuje się także najczęściej nauka finansów i prawa finansowego, szczegółowiej jednak określając cechy oraz źródła dochodów, jak i przeznaczenie wydatków tych zasobów pieniężnych.²⁰ Należy tu też podkreślić, że właśnie to fakt oznaczenia specjalnego przeznaczenia środków pieniężnych na ściśle określone cele (a więc celowe powiązanie wydatków z przychodami) powoduje, że w literaturze przedmiotu dane fundusze określa się jako celowe. Można więc wysnuć wniosek, że obydwu określeniom (to znaczy „fundusz” oraz „fundusz celowy”) przypisywana jest tożsama treść nie tylko w języku potocznym, ale także w języku prawnym.²¹

4. Warto uświadomić sobie jednak, że częstemu występowaniu funduszy celowych nie towarzyszy określenie w pełni istoty tego typu instytucji, gdyż stosunkowo niewielu przedstawicieli doktryny prawnej i finansowej starało się stworzyć w tym względzie precyzyjną definicję.²²

¹⁶ Zob. K. Zubelewicz, Fundusze publiczne..., s. 21.

¹⁷ Tamże, s. 21-22.

¹⁸ Fundacja (łac. fundatio- zakładanie) to instytucja wywodząca się jeszcze ze starożytnego Rzymu, której podstawę (i konieczny warunek) jej istnienia stanowi majątek przeznaczony na określony cel, np. dobroczynny czy naukowy. Por. H. Izdebski, Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz. Warszawa 2004, s. 20.

¹⁹ Leksykon finansowo-bankowy, kom. red. pod przewodnictwem W. Jaworskiego, Warszawa 1991, s.121. Zob. też L. Kurowski, Podział wydatków..., s. 14.

²⁰ Por. np. J. Małecki, Założenia funduszy celowych rad narodowych, RPEiS 1974 nr 1, s. 91; D.T. Clark, B.A. Gottfried, Dictionary of business and finance, New York 1957, s. 162, S. Bolland, J. Wierzbicki (red.), Finanse, Tom I, Warszawa 1970, s.23-24; M. Weralski, Prawo finansowe, Warszawa 1970, s.98; T. Dębowska-Romanowska, Fundusze systemu budżetowego, (w:) System instytucji prawno-finansowych PRL[Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej], Tom II, Instytucje budżetowe, Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1985, s. 397 i n.

²¹ Zob. chociażby J. Szolno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 69.

²² W dalszej części pracy zostaną oczywiście przedstawione normatywne ujęcia tego pojęcia, występujące na gruncie kolejnych aktów ustawowych regulujących funkcjonowanie sfery finansów publicznych w naszym kraju.

Do przedwojennych autorów trzeba zaliczyć przede wszystkim R. Rybarskiego, który podaje, że: „fundusz stanowi odrębną jednostkę w rachunkowości publicznej, która oznacza wyodrębnienie pewnego celu, połączone z dotowaniem go własnymi dochodami”.²³

Natomiast A. Krzyżanowski twierdził, iż: „Dochody i rozchody państwa powinny być objęte rachunkiem, łączącym je w jedną całość, umożliwiającym wyrażenie ostatecznego wyniku w jednej liczbie”, natomiast „przeciwieństwem jedności jest system funduszy, polegający na grupowaniu dochodów i rozchodów według odrębnych działów....”. Jednocześnie autor ten podkreślał, że fundusze są „tworzone w celu zamaskowania deficytu”.²⁴

Z kolei w pracy I. Weinfelda istnienie funduszy celowych uzasadniane było potrzebą zabezpieczenia określonych dochodów czy też środków na pokrycie określonych wydatków.²⁵

Bardziej lakonicznie natomiast przedstawił tego typu instytucje M. Drozdowski, uznając fundusze za określone komórki administracji państwowej, powołane celem wykonywania specjalnych zadań o charakterze finansowych.²⁶

5. Szersze próby określenia pojęcia i istoty funduszu celowego podjęto w ramach literatury powojennej, przy czym stosunkowo najszersza grupa definicji bazowała na uwzględnianiu następującego schematu: „określone źródło-dochody-zasób środków pieniężnych-wydatki-określone cele”. Fundusz celowy miał więc stanowić zasób wyodrębnionych środków pieniężnych, pochodzących z określonego źródła oraz przeznaczonych na określone cele i oddanych do dyspozycji określonych podmiotów.²⁷

Na przykład charakteryzując powojenny system gospodarki funduszowej J. Harasimowicz stwierdzał, że: „Istotą funduszu jest bowiem powiązanie pewnych wpływów z określoną kategorią wydatków. Z ogólnej sumy dochodów wyodrębnia się niektóre wpływy, z całokształtu wydatków wydziela się niektóre wydatki. Próbując definicji, można by powiedzieć, że fundusz jest to przeznaczenie dochodów wyodrębnionych z ogólnej masy wpływów na ściśle określone- wydzielone z ogółu- wydatki”. Jednocześnie autor wyraźnie zaliczał omawianą instytucję do sfery działalności administracyjnej państwa.²⁸

Na uwzględnianiu stosunków, związków i zależności występujących pomiędzy dochodami

²³ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s.38.

²⁴ Zob. A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*., s.40-42.

²⁵ I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1937, s.139.

²⁶ M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936-1939*, Warszawa 1963, s. 51.

²⁷ Bliżej por. W. Konieczny, *Fundusze aktywizacji gospodarczej...*, s. 15 i n., a także Z. Jędrzak, *Istota i klasyfikacja funduszy celowych przedsiębiorstwa*, *Studia Finansowe* 1966, nr 2, s.121.

²⁸ J. Harasimowicz, *System funduszy w Polsce*, (w:) *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, praca zbiorowa pod. red. L. Kurowskiego, odbitka z Tomu II, Toruń 1949, s.3-4. Autor stwierdza także, że instytucja funduszu należy do działalności administracyjnej państwa (tamże, s.4). Zob. również np. Z. Pirożyński, (w:) *Mała encyklopedia ekonomiczna*, kom. red. pod przewodnictwem K. Secomskiego, Warszawa 1974, s. 227.

oraz wydatkami funduszy wydają się bazować również inne próby określenia istoty funduszu celowego.²⁹ W szczególności E. Chojna-Duch stwierdza, iż fundusze stanowią formę powiązania określonego rodzaju wydatków z określonym rodzajem dochodów, dzięki czemu powstają swego rodzaju odrębne budżety o celowym charakterze.³⁰

Z kolei K. Ostrowski pisze zarówno o wyodrębnionych określonych dochodach, jak też o wyodrębnionych szczególnych celach działalności funduszy celowych.³¹ Dochody te mają być wyodrębnione z ogólnej masy dochodów, natomiast wspomniane cele charakteryzuje wyodrębnienie z całości działalności budżetowej. Walorem przywołanej definicji funduszy celowych jest doprecyzowanie sfery ich funkcjonowania poprzez wskazanie, z czego wyodrębnia się dochody i cele wydatków omawianych instytucji. Minusem wydaje się natomiast nie sprecyzowanie przez autora tego, na czym polegać ma to wyodrębnienie, na czym zaś określenie dochodów i wydatków funduszy.

W pewnych definicjach funduszy celowych kładzie się nacisk na wyodrębnienie w ich ramach pewnych zasobów pieniężnych, co niewątpliwie zbliża te ujęcia do rozumienia pojęcia funduszu w języku potocznym. Zdaniem A. Huchli z finansowego punktu widzenia wyróżnia się fundusze idealne, będące zwykle jedynie wartościowym ujęciem posiadanego majątku (np. przedsiębiorstw państwowych) oraz fundusze w ścisłym znaczeniu, które stanowią właśnie fundusze celowe.³² Te ostatnie charakteryzują się przede wszystkim wyodrębnieniem efektywnej, możliwej do wykorzystania masy pieniężnej.

6. Kolejna grupa prób określenia pojęcia funduszu celowego skupia się na analizowaniu ich powiązań z budżetem lub szerzej rzecz ujmując-z systemem budżetowym państwa.³³

Niekiedy jednak wskazuje się na fakt, że (jak wynika z ewolucji konstrukcji funduszy) rozwijały się one niejako „w opozycji” w stosunku do budżetu państwa oraz do innych budżetów publicznych. Stąd też (a także z racji faktu, że ich powoływanie prowadziło do naruszenia zasady jedności budżetu) zaczęto je określać mianem funduszy pozabudżetowych.³⁴ Tym niemniej jednak przez cały okres istnienia funduszy celowych w

²⁹ Tak m.in. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 152; Z. Fedorowicz, *Kierunki przebudowy systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłowych*, Warszawa 1958, s. 175; J. Jaśkiewicz, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 50; J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 262 oraz C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 139. Podejście to zostało poddane krytyce w literaturze z uwagi na nierozwiązanie najistotniejszych problemów klasyfikacyjnych i terminologicznych oraz stosowanie nadmiernie szerokiego pojęcia funduszu. Zob. W. Konieczny, *Fundusze aktywizacji...*, s. 23.

³⁰ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s.191.

³¹ K. Ostrowski, *Prawo finansowe...*, s. 113-114.

³² A. Huchla, (w:) U. Kalina-Prasznica, *Encyklopedia...*, s.176.

³³ Szerzej problematyka ta zostanie przedstawiona w podrozdziale 1.4.

³⁴ Por. na przykład T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego...*, s. 403. Autorka wskazuje także, iż z biegiem czasu nastąpiło wydłużenie zakresu tego pojęcia, gdyż

polskim systemie finansów publicznych występowały i utrwały się szczególne związki tych podmiotów z budżetem państwa, co sprawiło, że wielu przedstawicieli doktryny określało je mianem funduszy budżetowych.³⁵ Rodzi to oczywiście problem właściwego zdefiniowania funduszu pozabudżetowego (czy też funduszu celowego) w kontekście uwzględnienia charakteru jego powiązań z istniejącym na danym etapie istnienia finansów publicznych systemem budżetowym.

Jak stwierdza jeden z autorów: „Fundusze celowe polegają na wyłączeniu z budżetu pewnych źródeł dochodów i finansowaniu z nich określonych zadań lub na tworzeniu odrębnych źródeł dochodów służących wyłącznemu finansowaniu wydatków funduszu”.³⁶

Fundusze te mają więc stanowić środki pieniężne wyłączone z pewnych ogólnych zasobów pieniężnych systemu budżetowego w sposób trwały bądź też wyodrębniane corocznie w określonej wysokości jako środki pochodzące ze źródeł utworzonych specjalnie dla danego funduszu. Następnie są one przypisane tym funduszom jako ich własne środki, przeznaczone na finansowanie ściśle określonych, specyficznych celów publicznych, noszącym charakter zadań finansowanych z budżetu. Fundusze te bowiem wyręczają lub uzupełniają budżet na pewnych odcinkach jego działalności, działając w oparciu o zasady organizacyjne określone przez odrębne i właściwe dla danego funduszu przepisy prawne. Stąd też niektórzy autorzy posługują się w odniesieniu do funduszy celowych jedynie formułą: „fundusze systemu budżetowego”.³⁷

We współczesnej doktrynie występują wyraźne nawiązywania do tych koncepcji, bowiem w szczególności proponuje się rozważenie, czy bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby posługiwanie się bardziej rozwiniętym terminem fundusze celowe systemu budżetowego czy też szerzej-fundusze celowe systemu finansów publicznych.³⁸ Jak się wydaje, na gruncie aktualnego stanu prawnego tego typu propozycje zasługują na aprobatę z uwagi na ich przydatność w zakresie uściślenia pojęcia funduszu celowego. Ponadto ze względu na podobieństwa pomiędzy gospodarką funduszwą i budżetową (polegające zasadniczo na gromadzeniu środków pieniężnych i wydatkowaniu ich w sferze publicznej), właściwe też wydaje się posługiwanie się przez niektórych autorów określeniem „parabudżet”.³⁹

zaczęto w jego ramach rozumieć (poza samymi funduszami celowymi) również wszelkie środki finansowe państwa gromadzone poza budżetem (tamże, s. 403-404).

³⁵ Tak m.in. L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe...*, s.64 i n.; N. Gajl, *Formy budżetowania, Finanse* 1964, nr 8, s. 41 i n.; Z. J. Jaśkiewiczowie, *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1966, s. 21 i n.; J. Wierzbiński, *Budżety terenowe...*, s.261 i n.; K. Ostrowski, *Prawo finansowe ...*, s. 221 i n.

³⁶ A. Komar, *Finanse gmin*, Warszawa 1977, s.92.

³⁷ J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa*, *Studia finansowe* 1971, nr 10, s.136.

³⁸ Por. J. Szolno-Kogut, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 70.

³⁹ Tak w szczególności S. Bolland, *Wstęp do nauki...*, s. 14

W tym nurcie poglądów sytuuje się np. J. Kaleta, uznający, że: „funduszami celowymi są scentralizowane zasoby środków pieniężnych mających z góry określone przeznaczenie”, które występują obok budżetu i zwane są niekiedy „małymi budżetami” lub „parabudżetami” oraz powiązane są z budżetami metodą netto, tzn. różnicą pomiędzy dochodami a wydatkami.⁴⁰

Inny przedstawiciel doktryny określa parabudżety jako fundusze celowe nie będące funduszami jednostek gospodarczych, których funkcja jest podobna do funkcji redystrybucyjnej budżetu. Są one bowiem urządzeniami wyręczającymi czy też uzupełniającymi budżet państwa w procesie gromadzenia i dzielenia zasobów pieniężnych.⁴¹

6. Można się także zastanawiać nad tym, czy najważniejszym elementem pojęcia funduszu wyspecjalizowanego nie stanowi cel, który określa przedmiotowo wyodrębniony charakter jego działalności. Tak więc dla wyraźnego i jednoznacznego podkreślenia ściśle określonego celu powołania danego funduszu, dodaje się przymiotnik „celowy”. Pojęcie „fundusz” zawiera jednak informację, że są to środki pieniężne przeznaczone na realizację określonych celów, a ponadto określenie „celowe” może sugerować istnienie funduszy niecelowych. Tymczasem wszystkie fundusze mają charakter celowy (czyli są funduszami celowymi), gdyż środki pieniężne o nieokreślonym przeznaczeniu mogą przecież stanowić jakąś lokatę, zasób czy też rezerwę, jednakże w takim przypadku nie można mówić o istnieniu funduszu sensu stricto.⁴²

Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że warunkiem istnienia funduszy celowych nie może być dokonywanie wydatków na cel określony w tytule jego powołania.⁴³ Zgadzać się co do zasady, iż stanowi to istotny element tego typu instytucji, trzeba jednak zaznaczyć, iż nie może on przesądzać o jej istocie. W praktyce funkcjonowania polskich finansów publicznych nie brakuje bowiem przykładów sytuacji, w których poszczególne fundusze dokonywały wydatków na cele niemające nic wspólnego z ich nazwą czy też z przeznaczeniem (określonym w szczególności w ustawie kreującej dany fundusz).⁴⁴

W piśmiennictwie niekiedy akcentuje się przy tym fakt, iż poprzez wyodrębnienie określonych dochodów i przeznaczenie ich na finansowanie określonego celu dochodzi do

⁴⁰ J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1985, s.69.

⁴¹ S. Owsiak, *Parabudżety w systemie...*, s.18. Autor odróżnia „fundusze wydzielone z budżetu” czy „fundusze systemu budżetowego” od „funduszy pozabudżetowych” jako jednostek nie powiązanych w jakikolwiek sposób z budżetem.

⁴² Zwraca na to uwagę J. Brożek, *System funduszy...*, s. 14-15.

⁴³ Tak na przykład M. Kostka, *Niektóre zagadnienia finansowo-prawne gospodarki funduszowej w budżecie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I. Nauki Humanistyczno-Społeczne, Łódź 1972, zeszyt 92, s. 62. Autorka pisze o funduszu celowym jako o puli środków przeznaczonych na cele ściśle określone powołującym go do życia aktem prawnym.

⁴⁴ Niekiedy tego typu działalność obejmowała zresztą znaczną część posiadanych przez te instytucje zasobów, a mimo to nie przestawały one być funduszami celowymi. Tak R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s.30 i n.

uzależniania wydatków na ten cel od wysokości wydzielonych dochodów. To natomiast wymaga istnienia samodzielności (odrębności kasowej) w gromadzeniu i dysponowaniu środkami oraz określenia organu zarządzającego funduszem.⁴⁵

7. W chwili obecnej można podjąć próbę określenia pojęcia funduszu celowego na gruncie finansów oraz prawa finansowego w oparciu o uwzględnienie pewnych jego jednoznacznych cech, powtarzających się w ramach definicji formułowanych w literaturze przedmiotu.⁴⁶ Fundusze w ścisłym znaczeniu można zatem określić jako obejmujące środki pieniężne formy organizacyjne, które charakteryzują się następującymi cechami:

- 1) wydzieleniem ich (na podstawie przepisów prawnych) w trwały sposób z ogółu określonych zasobów pieniężnych (na przykład z budżetu państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego);
- 2) gromadzeniem i wydatkowaniem ich w sposób ciągły, co świadczy o charakterystyce polityki władz publicznych w danym okresie;
- 3) finansowaniem dzięki użyciu tych środków pewnych określonych zadań o charakterze publicznym (jak się wydaje, kierunek wydatków powinna wskazywać nazwa danego funduszu);
- 4) ujęciem tych środków pieniężnych w określone, właściwe dla danego funduszu ramy prawne oraz organizacyjne;

8. W literaturze przedmiotu w oparciu o tak przedstawione elementy zaproponowano rozumienie funduszu celowego jako utworzoną na mocy aktu prawnego wysokiej rangi formę organizacyjną, służącą organom władzy publicznej do gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł. Zgromadzone środki muszą być przeznaczone na precyzyjnie określone (w szczególności przepisami wprowadzającymi dany fundusz) zadania. Instytucja tego typu funkcjonuje z reguły w okresie dłuższym niż rok budżetowy, przy czym zazwyczaj czas istnienia funduszu nie jest określony-granicą może być zrealizowanie zadania czy też osiągnięcie celu dla którego go powołano.⁴⁷

Ujęcie to wydaje się być wielce poprawne, lecz nie wyjaśnia ono w pełni istoty gospodarki

⁴⁵ Z. Pirożyński, E. Winter, Budżet państwowy..., s.66.

⁴⁶ Por. chociażby G. Szczodrowski, Finanse publiczne, Łomża-Elbląg 2003, s.39; J. Harasimowicz, System funduszków..., s. 3 i n.; Z. Pirożyński, H. Sochacka-Krysiak, Budżet państwa, Warszawa 1969, s. 31. Wielu innych autorów zwraca uwagę na podobne właściwości tych funduszy, ewentualnie kładąc także akcent na innych elementach, np. mówiąc o wyodrębnieniu organizacyjno prawnym i rachunkowym tych instytucji. Zob. w tej mierze w szczególności W. Łączkowski, Majątek publiczny i środki finansowe, (w:) System instytucji prawno-finansowych PRL [Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej], Tom I, Instytucje Ogólne, Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1982, s. 191 i n.; T. Dębowska-Romanowska, Fundusze systemu budżetowego..., s. 397.

⁴⁷ J. Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Warszawa 2002, s. 130; G. Szczodrowski, Finanse publiczne..., s.38-39.

funduszowej. Dlatego też swoistym, właściwym uzupełnieniem powyższej definicji wydaje się uznanie za fundusz takiej struktury organizacyjnej, która polega na prawnym powiązaniu w jego ramach dochodów z wydatkami na zasadzie jedności. Wszystkie dochody funduszu są bowiem przeznaczane na realizację (w jego ramach) wszystkich wydatków. Należy podkreślić, że o ile zasada funduszowania (powiązania określonych źródeł przychodów z finansowaniem jedynie wyodrębnionych zadań publicznych) jest podstawą narodzin funduszy, o tyle zasada jedności decyduje o ich funkcjonowaniu.⁴⁸

Jak się wydaje, tego typu rozumienie istoty omawianej instytucji jest najbardziej przydatne nie tylko z punktu widzenia poprawności rozumowania teoretycznego, ale również z powodu walorów praktycznych. Pozwala ono bowiem na zrozumienie fenomenu nieustannego odradzania się i popularności w gospodarki funduszowej w różnych systemach ustrojowych czy organizacjach ponadnarodowych. Z tych też względów wspomniane pojęcie funduszu będzie przyjęte na potrzeby niniejszej pracy.

1.2. Klasyfikacja funduszy celowych

W otaczającej nas rzeczywistości istnieją rozmaite rodzaje funduszy wyspecjalizowanych, które mogą być klasyfikowane w oparciu o kryteria o charakterze normatywnym czy też doktrynalnym.⁴⁹

Jednym z najistotniejszych kryteriów wydaje się być rodzaj źródeł dochodów funduszy, pozwalające wyróżnić się zasadniczo trzy grupy instytucji tego typu.⁵⁰ Najliczniejsza z nich opiera swe funkcjonowanie na wnoszonych na ich rzecz przymusowych dochodach typu budżetowego w postaci obowiązkowych podatków, opłat czy też różnego rodzaju składek (przy czym zależnie od danego rodzaju funduszu dominuje w nim jedno z wymienionych powyżej źródeł dochodów).⁵¹

Drugą grupę tworzą fundusze wyodrębnione opierające swoją działalność na dobrowolnych wpłatach (ciągłych lub jednorazowych) wnoszonych przez różnego rodzaju podmioty (np. osoby prywatne), które mogą być zainteresowane finansowaniem działalności mogącej

⁴⁸ Por. W. Konieczny, Fundusze aktywizacji..., s. 26-29. Szerzej omówienie obu tych zasadach zostanie zaprezentowane w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁴⁹ Zwraca na to uwagę m.in. A. Gorgol, Fundusze celowe, (w:) Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, pod red. Wandy Wójtowicz, Warszawa 2004, s.57 (poniżej cyt. jako A. Gorgol, Fundusze celowe...).

⁵⁰ Por. J. Szolno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 82.

⁵¹ Obecnie zaś taki charakter ma Fundusz Żeglugi Śródlądowej czy Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

przyczynić się do realizacji istotnych dla nich celów.⁵²

Trzecią grupę stanowić mogą instytucje zasilane transferami o charakterze wewnątrz-budżetowym, a więc przy użyciu dotacji budżetowych (w całości⁵³ czy też w części, w sposób ciągły, sporadyczny lub jednorazowy). Skład tej grupy może być także dużo bardziej złożony, obok funduszy opierających działalność na dochodach własnych mogą tu bowiem znaleźć się podmioty uzupełniane dotacjami pochodzącymi z budżetu bądź z innego funduszu.

Warto zwrócić też uwagę na występowanie w praktyce funduszy wyspecjalizowanych, których wpływy pochodzą z pożyczek (zarówno krajowych, jak i zagranicznych) w całości bądź też w określonej części przekazywanych na rzecz dochodów tych instytucji.⁵⁴

W oparciu o uwzględnienie kryterium formy powiązania tych instytucji z budżetem można wyróżnić ujęte w jego ramach całością swoich dochodów i wydatków fundusze wewnątrzbudżetowe. Wyodrębnienie techniczno-organizacyjne sprawia, że dany fundusz traktowany jest jak jednostka budżetowa. Pomimo formalnego włączenia do budżetu, braku odrębności organizacyjnej czy też wskazania dysponenta zasobów funduszowych, konstrukcja taka przypomina funkcjonowanie klasycznego funduszu celowego poprzez uzależnienie wysokości wydatków na określony cel od wielkości dochodów osiągniętych z konkretnego źródła dochodów budżetowych.⁵⁵

Większość instytucji gospodarki funduszowej działających w Polsce (zarówno w przeszłości, jak i w chwili obecnej) jest jednak zaliczana do grupy funduszy pozabudżetowych, rozliczających fundusze z budżetem przy użyciu metody netto, opartej o uwzględnienie tak zwanego powiązania wynikowego. Oznacza to, że w razie wystąpienia niedoboru jest on pokrywany dotacją budżetową, natomiast nadwyżka finansowa funduszu jest przekazywana do budżetu jako jego dochód. W przypadku tych funduszy występuje zarówno wyodrębnienie organizacyjne, jak i finansowe (łącznie z kasowym). „Warto podkreślić, iż w praktyce wspomniane wynikowe powiązania z budżetem mają zazwyczaj charakter jednostronny, tj. fundusze korzystają z dotacji, ale przepisy prawne nie przewidują przekazywania ewentualnych nadwyżek środków do budżetu”.⁵⁶

Występowanie szeregu podobieństw oraz powiązań w zakresie funkcjonowania systemu

⁵² Współcześnie do tej grupy funduszy można zaliczyć m.in. Fundusz Promocji Twórczości oraz Fundusz Termomodernizacji.

⁵³ Na przykład funkcjonowanie Państwowego Funduszu Kombatanów było do niedawna w całości oparte na pozyskiwaniu dotacji budżetowych.

⁵⁴ Godne podkreślenia jest to, iż takie fundusze występują także współcześnie (np. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Fundusz Hipoteczny czy też Krajowy Fundusz Drogowy).

⁵⁵ K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne jednostek...*, s. 71. D. Maśniak (*Fundusze państwowe...*, s. 377) zauważa, że tego typu fundusze występują stosunkowo rzadko ze względu na to, że godzą one w istotę budżetu.

⁵⁶ J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 83.

budżetowego i gospodarki funduszowej skłoniło nawet niektórych autorów do zakwestionowania zasadności posługiwania się określeniem „fundusze pozabudżetowe”.⁵⁷ W myśl tego typu koncepcji ze względu na zasady gospodarowania posiadanymi przez fundusz środkami finansowymi czy też tożsamość dysponenta budżetu i funduszu bardziej właściwe powinno być określenie tych instytucji jako fundusze systemu budżetowego (fundusze wewnątrzbudżetowe).⁵⁸

W chwili obecnej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się używanie określenia omawianych instytucji jako funduszy sektora finansów publicznych.

We współczesnej literaturze przedmiotu podział pomiędzy tymi instytucjami został zasadniczo przeprowadzany w oparciu o możliwość zasilania przychodów danej instytucji w środki budżetu państwa (dotacje). W rezultacie do grupy funduszy budżetowych zaliczany jest np. Fundusz Leśny i Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a do funduszy pozabudżetowych mają w szczególności należeć Fundusz Skarbu Państwa czy też Fundusz Rekompensacyjny.⁵⁹ Należy dodać, że to właśnie grupa pozabudżetowych funduszy celowych stała się z czasem głównym przedmiotem zainteresowania ze strony ustawodawcy oraz doktryny.⁶⁰

Natomiast stosunkowo najrzadziej występują autonomiczne fundusze celowe, które charakteryzują się samowystarczalnością finansową, brakiem jakichkolwiek finansowych powiązań z budżetem oraz pełnym uniezależnieniem od procedury jego planowania czy realizacji. Nie wyklucza to jednak istnienia pewnych powiązań funkcjonalnych, które mogą przybrać postać funkcjonalną (np. równoległe finansowanie pewnych celów z obu form publicznej gospodarki finansowej) lub proceduralną, w szczególności poprzez sprzężenie prac nad przygotowaniem projektów budżetu i opracowaniem planów finansowych funduszy.⁶¹

Nie musi to jednak się przekładać na dotowanie danej instytucji przez środki budżetowe (jak np. w przypadku Funduszu Promocji Twórczości).⁶²

Trzecie kryterium wyodrębnienia funduszy ma charakter przedmiotowy, stanowi je bowiem

⁵⁷ J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s.62.

⁵⁸ Por. M. Kostka, *Niektóre zagadnienia ...* s. 66.

⁵⁹ C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s.149-150. Na temat tych podziałów zob. też w szczególności M. Kostka, *Niektóre zagadnienia ...*, s.64 i n.; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s.70; J. Wierzbicki, *Budżety terenowe...*, s.290 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego...*, s. 405; E. Denek, *Pozabudżetowe fundusze celowe* *Pozabudżetowe fundusze celowe w gospodarce rad narodowych*, (w:) *Przebudowa systemu budżetowego*, Warszawa 1974, s. 115; J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa*, *Studia Finansowe* 1971, Nr 10, s.136; E. Tołwiński, *Wyodrębnione fundusze publiczne*, *Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomiki Produkcji Uniwersytetu Gdańskiego. Zagadnienia Finansowe* 1975, Nr 5, s.196; M. Werałski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1966, s.18.

⁶⁰ E. Ruśkowski, J.Salachna, *Finanse publiczne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 155-156.

⁶¹ Szerzej por. w szczególności K. Sawicka, (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 82.

⁶² D. Maśniak, *Fundusze państwowe...*, s. 386.

forma przeznaczenia środków finansowych, czyli rodzaj realizowanych w ich ramach celów (choć trzeba zaznaczyć, że wiele funduszy finansuje jednocześnie szereg zadań o niejednakowym charakterze).

Zasadniczo w doktrynie⁶³ wyróżnia się tutaj gospodarcze fundusze celowe oraz liczniejszą i bardziej zróżnicowaną grupę funduszy pozagospodarczych, obejmujących m.in. takie sfery aktywności publicznej jak świadczenia społeczne, sport, kultura, ochrona środowiska, infrastruktura społeczna czy też oświata.

Natomiast uwzględnienie podmiotowego kryterium (w postaci dysponenta-organu administrującego danym funduszem) pozwala podzielić fundusze celowe na państwowe oraz samorządowe. O zasobach pieniężnych pierwszej grupy (wykonujących zadania publiczne wyodrębnione z budżetu państwa) decyduje państwowa osoba prawna lub organ zaliczany do sektora rządowego finansów publicznych. Natomiast samorządowe fundusze celowe realizują zadania odpowiednio samorządu gminnego, powiatowego bądź wojewódzkiego, a ich dysponentem są odpowiednio poszczególne organy samorządowe.⁶⁴

Z kolei według kryterium metod finansowania konkretnych celów i zadań, można wyodrębnić trzy grupy funduszy celowych: fundusze finansujące metodą budżetową (dotacyjną), fundusze celowe finansujące metodą kredytową (na zasadzie zwrotności, a czasem też odpłatności) oraz fundusze mieszane, łączące obydwie wskazane metody.⁶⁵

Uwzględnienie faktu, że charakterystycznej cechy funduszu celowego nie stanowi odrębność organizacyjna (w przeciwieństwie do wyodrębnienia finansowego) pozwala wyodrębnić funduszy będących osobami prawnymi,⁶⁶ które jako właściciel powierzonych im środków decydują o przeznaczeniu i wykorzystaniu swojego majątku. Obok ich istnieje liczniejsza grupa funduszy stanowiących formę organizacyjną zasobów pieniężnych czy też wyodrębniony rachunek bankowy, którego dysponentem jest ustawowo umocowany organ.

Natomiast według szczebla utworzenia omawianych instytucji⁶⁷ można je podzielić na fundusze scentralizowane (ewentualnie centralne) oraz zdecentralizowane (ewentualnie terenowe). Pierwsze z nich (np. Fundusz Pracy) powstają na szczeblu centralnego organu władzy państwowej, zaś ich zasoby znajdują się zazwyczaj w dyspozycji określonego ministra jako wykonawcy planu funduszu.

⁶³ A. Gorgol, Fundusze celowe..., s.58.

⁶⁴ Tamże, s.57-58.

⁶⁵ E. Denek, (w:) E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, J. Wierzbicki, Finanse publiczne, Warszawa 1995, s. 75.

⁶⁶ Na przykład Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego.

⁶⁷ W literaturze przedmiotu mówi się tu czasem o kryterium szczebla dyspozycji. Tak np. E. Tołwiński Wyodrębnione fundusze publiczne..., s. 20.

Instytucjami, które szczególnie rozwinęły się w Polsce w latach transformacji ustrojowej są natomiast fundusze zdecentralizowane (np. fundusz gromadzki). Są one tworzone na szczeblu regionalnych lub lokalnych organów władzy publicznej, albo też przez zespół składający się z funduszu centralnego oraz funduszy (części) zarządzanych na przykład przez wojewodów lub jednostki samorządu terytorialnego.⁶⁸ Zazwyczaj fundusze zdecentralizowane nie posiadają odrębnego aparatu administracyjnego, bowiem ich administrowanie z reguły należy również do terenowych organów władzy publicznej. Istotną cechą tego typu podmiotów jest to, że ich dochody pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie, na którym są realizowane inwestycje danego funduszu (a więc są one finansowane z tychże środków). Fakt ten powinien zasadniczo wpływać mobilizująco na realizację strony dochodowej funduszu, ponieważ podmioty obciążone obowiązkiem uiszczenia na jego rzecz określonych świadczeń o charakterze finansowym (ewentualnie czyniące to dobrowolnie w postaci na przykład zapisów czy darowizn) są zainteresowane wynikami jego działalności.

Podobnym do kryterium szczebla tworzenia jest zasięg terytorialny występowania funduszy czy też zakres ich działalności, bowiem pozwala ono wyróżnić fundusze ogólnokrajowe oraz regionalne. Te ostatnie obejmują swoim zakresem działalności określony teren, którym może być miasto czy też region.⁶⁹ Natomiast do pierwszej grupy zalicza się omówione już uprzednio fundusze scentralizowane oraz fundusze zdecentralizowane charakteryzujące się powszechnym zakresem występowania (na przykład Państwowy Fundusz Kombatanów).

Poza tym mogą istnieć fundusze o niejednorodnym charakterze z punktu widzenia rozpatrywanego kryterium, bowiem niektóre z nich mogą być tworzone jednocześnie na szczeblu centralnym, jak i terenowym.⁷⁰

Chociaż większość funduszy wyspecjalizowanych została utworzona na czas nieokreślony, to jednak pewną grupę tych instytucji powołana do życia w celu na pewien określony z góry czas (tak było w przypadku Fundusz Prywatyzacji) bądź dla sfinansowania jednego konkretnego zadania (np. Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich).

Ponadto zwraca się też uwagę na istnienie rozmaitych funduszy społecznych, administrowanych zazwyczaj przez organizacje lub też komitety społeczne.⁷¹

⁶⁸ W piśmiennictwie podnosi się, że w tym ostatnim przypadku konstrukcja funduszu celowego opiera się w istocie na rozdziale wpływów ze źródeł dochodów pomiędzy część centralną funduszu a jego części terenowe. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 82.

⁶⁹ Motywy powoływania funduszy regionalnych są różne, przy czym zazwyczaj chodzi tutaj o dążenie do bardziej ekonomicznego zagospodarowania określonego terenu. Grupę tę reprezentują w chwili obecnej wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

⁷⁰ Np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz jego wojewódzkie odpowiedniki.

⁷¹ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne...*, s. 91. Niejasność charakteru prawnego tych struktur organizacyjnych (zazwyczaj są to instytucje typu fundacyjnego), a także nierzadko realizacja w

Analiza przedstawionej powyżej klasyfikacji funduszy celowych prowadzi do wysnucia wniosku, iż stanowią one zbiorowość nader złożoną i niejednorodną, co niewątpliwie komplikuje obraz systemu funduszy celowych w Polsce oraz ocenę jego funkcjonowania.

1.3. Ogólna charakterystyka gospodarki funduszowej

1.3.1. Podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania funduszy celowych

1. Nie można w pełni zrozumieć specyfiki i sensu istnienia funduszy celowych bez poddania analizie najbardziej istotnych aspektów funkcjonowania tych instytucji, w tym zwłaszcza kwestii organizacyjnych i finansowych. Wyodrębnienie organizacyjne powoduje bowiem, że fundusz taki stanowi podmiot publicznej gospodarki finansowej.⁷²

Fundusz celowy może stanowić formę organizacyjną nietworzącą określonej struktury podmiotowej, którą zarządza wskazany w ustawie organ publiczny. Nierzadko jednak dochodzi także do wyodrębnienia prawnego, gdyż taka instytucja może działać jako osoba prawna.⁷³ Wówczas jest ona jednostką organizacyjną o określonych zadaniach, uzyskującą przychody z określonych źródeł i przeznaczającą zgromadzone zasoby pieniężne na cele, do których realizacji fundusz został utworzony.

2. Jak już była o tym mowa, powstanie wyspecjalizowanego funduszu oznacza przede wszystkim wyodrębnienie organizacyjne i finansowe części zasobów publicznych z ich ogólnej puli.⁷⁴

Środki, którymi dysponuje taka instytucja, mają zazwyczaj postać środków pieniężnych, które powinny być wyodrębnione w jasny i niebudzący wątpliwości sposób, tak, aby w każdej chwili możliwe byłoby wskazanie zasobów finansowych funduszu dla dysponowania należącym do niego (lub powierzonym mu) mieniem. O tym, na realizację jakich zadań mają być przeznaczone środki funduszu, przesądza zazwyczaj akt powołujący do życia konkretny

ich ramach zadań wykraczających poza sferę kompetencji państwa czy samorządu terytorialnego podważają jednak możliwość zaliczenia tego rodzaju funduszy do systemu finansów publicznych. Por. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 85.

⁷² C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 116.

⁷³ Szerzej ta problematyka zostanie przedstawiona w dalszej części pracy.

⁷⁴ Zob. K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa publicznych funduszy celowych w świetle kryzysu finansów publicznych*, (w:) *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, pod. red. M. Adamowicza, Warszawa 2002, s. 65.

fundusz bądź też wydane w późniejszym okresie akty prawne.⁷⁵

Konsekwencją wyodrębnienia środków finansowych w postaci funduszu celowego jest zapewnienie źródeł finansowania wybranej dziedziny działalności publicznej, bowiem zazwyczaj z wyodrębnieniem tym związane jest przekazanie do dyspozycji gestorów funduszu pewnej części dochodów publicznych w postaci podatków, opłat czy też obowiązkowych składek.

Zgodnie z zasadą funduszowania wraz z utworzeniem funduszu oraz określeniem źródeł jego dochodów (oraz celów mających być z tych źródeł finansowane) dochodzi do powiązania części środków publicznych jedynie z wyznaczonymi zadaniami. Ogranicza to alokację środków publicznych dostępnych władzy publicznej w danym okresie, co z pewnością jest nietypowe dla reguł funkcjonowania systemu budżetowego.⁷⁶ Jednakże dzięki wydzieleniu dochodów oraz powiązaniu ich z określonymi zadaniami następuje podniesienia rangi tych zadań pośród wszystkich obowiązków realizowanych przez państwo w szerszym znaczeniu. Są one bowiem wyłączone spod rutynowej procedury stosowanej przy budżetowej metodzie podziału środków, co w założeniu ma gwarantować (w sytuacji permanentnego braku wystarczalności środków finansowych w „kasie państwa”) uniknięcie „rywalizowania” z innymi zadaniami publicznymi.⁷⁷

3. Warto podkreślić, iż wielokrotnie tworzenie funduszy wyspecjalizowanych motywowano właśnie tym, że wyodrębnienie pewnej części środków publicznych z budżetu i przeznaczenie ich na ściśle określony cel umożliwi jego lepszą realizację. W literaturze przedmiotu pojawiły się jednak opinie, iż tego typu przeświadczenia bazują na błędnym i niewłaściwym rozumieniu istoty funkcjonowania gospodarki funduszowej. Zbyt pochopne i zgoła iluzoryczne jest bowiem przekonanie, że same utworzenie funduszu zapewni wystarczającą ilość środków na dany cel.⁷⁸ W praktyce osiągnięcie zamierzonych efektów zależy również (czy też przede wszystkim) od wydajności źródeł dochodów mogących służyć jego zasileniu, gwarantującego w pełni sfinansowanie wyodrębnionego zadania. Nader istotne jest także to, na ile utworzenie tego typu instytucji spowoduje odejście od finansowania tych wydatków z innych źródeł, w tym zaś przede wszystkim z budżetu centralnego.⁷⁹

⁷⁵ M. Okoń, Fundusze w aparacie administracyjnym państwa, (w:) Kierunki rozwoju prawa administracyjnego, pod. red. R. Stankiewicza, Warszawa 2011, s. 127.

⁷⁶ K. Piotrowska-Marczak, Gospodarka finansowa..., s. 66.

⁷⁷ J. Szołno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 71-72.

⁷⁸ Na przykład W. Konieczny (Fundusze aktywizacji..., s. 37) podnosi, że teoretycznie identyczną ilość środków pieniężnych można wygospodarować z budżetu i zrealizować te same cele za pomocą środków budżetowych.

⁷⁹ Tak E. Ruśkowski, (w:) Finanse publiczne i prawo finansowe, pod. red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003, s. 388.

Jeżeli natomiast konstrukcja funduszu opiera się na udziale dotacji budżetowych w tworzeniu jego zasobów, wspomniane uniezależnienie będzie miało zdecydowanie mniejsze znaczenie.⁸⁰ Optymalna sytuacja w tym względzie wystąpi wówczas, gdy zapotrzebowanie na środki finansowe na dany cel jest względnie stałe, a źródło dochodów funduszu względnie stabilne. Stwarza to bowiem możliwość systematycznego wydatkowania gromadzonych środków, bez tworzenia zasobów w nadmiernej wysokości i bez groźby powstania przejściowego braku środków niezbędnych do sfinansowania wydatków dla zaspokojenia potrzeb danego rodzaju. Trzeba być jednak świadomym tego, że ten korzystny stan pogarszają w zasadniczy sposób okresowe wahania po stronie dochodów funduszu bądź też zapotrzebowania na te środki.⁸¹ Warto też zauważyć, iż z punktu widzenia źródeł dochodów przeznaczanych na realizację danego celu jest rzeczą obojętną (tym bardziej, że często źródła dochodów mają charakter budżetowy), gdzie środki pieniężne pozyskane stąd wpłyną - do budżetu czy też do funduszu. Przekazanie tych dochodów funduszowi jest uzasadnione tylko wtedy, gdy ta forma gospodarki finansowej racjonalizuje wykonywanie zadań publicznych w stopniu większym w porównaniu z odwołaniem się do reguł określonych przez zasady budżetowe.⁸² Ponieważ jednak zakres realizowanych zadań uzależniony jest od wysokości celowo zgromadzonych dochodów, stąd też o „zwycięstwie” we wspomnianej rywalizacji decyduje sposób, w jaki określone zostają źródła dochodów danego funduszu celowego oraz jak (w związku z realizacją tych zadań) zmieniają się potrzeby finansowe.

Do istoty funduszu celowego należy również to, że gospodarka finansowa w jego ramach nie podlega w pełni rygorom budżetowym ani kontroli charakterystycznej dla gospodarowania środkami budżetowym, przez co jest ona bardziej elastyczna. Tym samym zadania realizowane przez publiczne fundusze celowe mają zapewnioną stabilność i ciągłość finansowania, gdyż z reguły nie podlegają pełnej procedurze planowania budżetowego.⁸³ Zabezpiecza to nieprzerwane finansowanie tych samych zadań przy użyciu nagromadzonych zasobów⁸⁴ (a więc tym samym realizuje zasadę funduszowania), co daje znacznie większą swobodę w dysponowaniu środkami finansowymi. W przypadku budżetu niewykorzystane w danym roku środki budżetowe nie przechodzą natomiast zasadniczo na rok następny, a

⁸⁰ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 67; K. Sawicka, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 67.

⁸¹ B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000, s.109.

⁸² N. Gajl, *Instrumenty finansowe w procesie planowania*, RPEiS 1978, Nr 1, s.95.

⁸³ K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa...*, s.65; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 71-72.

⁸⁴ Wskazuje na to J. Wierzbicki, *Elementy gospodarki funduszowej w systemie budżetowym rad narodowych*, RPEiS 1966, nr 3, s. 219 i n.

niewykonane zadania mogą być realizowane w następnym roku jedynie wtedy, kiedy zostaną uwzględnione w nowym planie finansowym. Wynika to z jednoroczności okresu obowiązywania dokumentu budżetowego oraz z przyjętego systemu zamykania budżetu wraz z końcem danego okresu (roku) budżetowego.⁸⁵ Tymczasem zasady gospodarki funduszowej umożliwiają kumulację niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków i przeznaczenie ich na realizację zadań w kolejnych latach.

1.3.2. Ujemne strony gospodarki funduszowej

1. W literaturze przedmiotu powstałej w II Rzeczypospolitej przeważały zdecydowanie poglądy krytykujące sam sens istnienia gospodarki funduszowej oraz eksponujące jej wady. Nawet w okresie, gdy całokształt gospodarki finansowej państwa oparty był właściwie na funkcjonowaniu funduszy celowych, w ówczesnej doktrynie ich istnienie uznawano za wyłom i odstępstwo od klasycznych zasad budżetowych, które miały wówczas (w opinii teorii) przesądzać o kształcie finansów publicznych.⁸⁶

Gospodarka funduszowa miała utrudniać racjonalne zarządzanie publicznymi środkami finansowymi za sprawą uniemożliwienia ustalenia właściwej hierarchii potrzeb czy też przysparzanie dodatkowej, zbędnej pracy administracji. Jak ujmował to jeden z autorów: „Skarbowość-jak wiadomo-potępia istnienie funduszków, gdyż uniemożliwiają one scentralizowane, jednolite planowanie gospodarki państwowej, nie pozwalają na ustalanie wydatków w wysokości ściśle odpowiadającej hierarchii istniejących potrzeb, podrażają koszty administracji państwowej itp.”.⁸⁷

Lansowano też pogląd o szkodliwości nadmiernego odwoływania się (kosztem malejącego zakresu gospodarki budżetowej) do posługiwania się konstrukcją funduszu celowego. Miało to w szczególności prowadzić do zakłócania możliwości uzyskania wiarygodnej orientacji w istniejącym stanie finansów publicznych oraz do wywołania złudzeń na temat rzeczywistych możliwości państwa.⁸⁸

⁸⁵ Por. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 72. Bliżej o związkach funduszy celowych z systemem budżetowym por. podrozdział 1.3.

⁸⁶ Tak w szczególności S. Głębiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa-Lwów 1925 s.144; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s.31; R. Rybarski, *Skarbowość Polski w okresie rozbiorów*, Kraków 1937, s. 27; H. Tennenbaum, *Struktura gospodarstwa...*, Tom II, s. 142.

⁸⁷ L. Kurowski, *O możliwości uproszczenia samorządowego systemu podatkowego*, Warszawa 1939, s. 16.

⁸⁸ W doktrynie wskazywał na to m.in. A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 40.

Krytycy istnienia funduszy podnosili w szczególności, iż utrudniają one prowadzenie należytej kontroli publicznej gospodarki finansowej. Miało to wynikać w znacznej mierze z nader skomplikowanego stanu rozliczeń dokonywanych wzajemnie pomiędzy jednostkami gospodarki funduszowej oraz pomiędzy tymi instytucjami a Skarbem Państwa (na przykład poprzez udzielanie sobie pożyczek). „Fundusze wprowadzają niejasność w obrazie całokształtu wydatków i dochodów nie tylko przez fakt, że globalna suma budżetu ogólnego staje się mniejsza przez wyeliminowanie kwot funduszowych, ale także z powodu pożyczek i zaliczek udzielanych jeden drugiemu oraz Skarbowi Państwa i na odwrót”.⁸⁹

Dokonywanie tego typu operacji finansowych w praktyce prowadzić miało do tego, że faktyczny stan gospodarki funduszowej był trudny do uchwycenia nawet przez wybitnych znawców przedmiotu. Krytycy istnienia funduszy podnosili także, że dokonywanie pomiędzy nimi wzajemnych rozliczeń jest sprzeczne z istotą tego typu instytucji. „Z pojęciem funduszu wiąże się zamiar zużycia przekazanych mu środków na określony cel; tymczasem okazuje się, że środki funduszu są pożyczane lub odstępowane innym funduszom; odbywa się ciągle przesuwanie środków pomiędzy funduszami państwowymi, państwowymi instytucjami kredytowymi i innymi podmiotami. (...) Po co tworzyć fundusze z określonym ściśle celem, wyposażać je w określone środki, skoro jedne odstępują swe środki innym”.⁹⁰

Jednocześnie przyczyn wypaczenia istoty gospodarki funduszowej dopatrywano się w istnieniu nadmiernie szczegółowej i drobiazgowej regulacji przeznaczania pozostających w jej zakresie środków finansowych. „Skoro państwo postanawia zasilać życie gospodarcze przy pomocy kredytów dostarczanych z określonych funduszy, to dany fundusz powinien mieć prawo udzielania kredytów na całą grupę pokrewnych celów”.⁹¹

Poddawano także w wątpliwość sens uzasadnienia istnienia funduszy jako instytucji zapewniających ciągłość realizacji szczególnie ważnych, wybranych celów oraz stwarzających trwałe podstawy finansowe do wykonywania tych zadań.⁹²

2. W powojennej literaturze przedmiotu w dalszym ciągu z reguły uznawano istnienie funduszy celowych za naruszenie w praktyce tradycyjnych reguł budżetowych (a zwłaszcza zasady jedności budżetu) poprzez wyłączenie gospodarowania znacznych ilości publicznych środków finansowych spod kontroli Sejmu (jako organu, w którego gestii fundusze te

⁸⁹ I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 149. Por. także H. Tennenbaum, *Struktura...*, Tom II, s. 169.

⁹⁰ H. Tennenbaum, *Struktura...*, Tom II, s. 142.

⁹¹ Tamże.

⁹² Na przykład R. Rybarski zauważał, że realizacja danego planu finansowania (na przykład w dziedzinie rozbudowy floty) przy użyciu funduszy celowych i tak jest uzależniona od stanu budżetu. Por. tegoż, *Nauka skarbowości...*, s.31. Zob. również L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957 r.*, *Finanse 1957*, nr 11, s. 6.

formalnie pozostawały).⁹³ Rodziło to obawy o równoczesne powstawanie wielu ośrodków dyspozycyjnych, których działalność w praktyce miała utrudniać prowadzenie spójnej polityki finansowej. Wyrażało się to przede wszystkim w tym, że ograniczone środki w budżecie nie pozwalały na sfinansowanie wielu zadań, podczas gdy jednocześnie z zasobów będących w dyspozycji gospodarki funduszowej finansowano niejednokrotnie działania o znacznie mniejszym znaczeniu.⁹⁴

Zwracano również uwagę na powstanie dodatkowych zagrożeń w postaci nadmiernego obciążenia niektórych źródeł dochodów publicznych, co z kolei mogło w konsekwencji doprowadzić do ryzyka ich wyczerpania.⁹⁵ Sytuacja w tej mierze miała komplikować się w znacznym stopniu z momentem utworzenia funduszy celowych o zbliżonym lub pokrewnym przedmiocie działania. Jeżeli bowiem w jednym funduszu powstaje nadmiar środków, nie ma możliwości (bądź są one ograniczone) przekazania ich do drugiego funduszu, który z kolei może odczuwać ich niedostatek. W piśmiennictwie wskazywano więc na negatywne skutki zjawiska polegającego na zamrażaniu środków w jednych funduszach przy jednoczesnym ich braku w innych tego typu instytucjach, co mogło ograniczyć elastyczność funkcjonowania władz publicznych na danym odcinku ich aktywności.⁹⁶

W dodatku w przyszłości waga zadań publicznych może ulegać zmianom, wobec czego istnienie funduszy celowych powołanych do realizacji jednych zadań może (z uwagi na ograniczoność zasobów) prowadzić do utrudnienia finansowania innych celów, które właśnie okazały się być ważniejsze w kolejnych latach. Przy zakładanej wewnętrznej elastyczności każdego funduszu następuje wyłączenie swobody alokacji zasobów zaangażowanych w funduszach celowych, co ogranicza podejmowanie racjonalnych decyzji finansowych dotyczących wykorzystania całości zasobów publicznych.⁹⁷

Najczęściej fundusze wyspecjalizowane były i są tworzone dla finansowania zadań istotnych z gospodarczego, społecznego czy też politycznego punktu widzenia. Z czasem jednak w aktualnie prowadzonej polityce władz publicznych pewne priorytety zmieniają się, dane cele zostają zrealizowane lub (znacznie częściej) tracą na znaczeniu. Tymczasem przewidziane dla

⁹³ J. Wierzbicki, W sprawie przebudowy zasad gospodarki budżetowej państwa socjalistycznego, RPEiS 1967, nr 1, s.132. Por. też A. Komar, Finanse rad narodowych, Warszawa 1970, s. 213 i n.

⁹⁴ J. Wierzbicki, Budżet w systemie planowania gospodarczego, Studia Finansowe 1969, nr 7-8, s.166; E. Baranowska, A. Szafran, Dochody celowe i fundusze w budżetach rad narodowych, Finanse 1959, nr 4, s. 25-26. Zob. także: Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczącej i funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2000.

⁹⁵ Por. A. Komar, Finanse rad..., s. 218. Odmienne J. Brożek, System funduszków..., s. 41.

⁹⁶ Na ten temat zob. m. in. J. Kaleta, Planowanie budżetowe, Warszawa 1982, s. 76; T.Dębowska-Romanowska, T. Augustyniak-Górna, Wybrane problemy prawne funkcjonowania terenowej gospodarki parabudżetowej (na przykładzie województw miejskich), Problemy Rad Narodowych 1979, nr 45.

⁹⁷ Por. bliżej na przykład Z. Pirożyński, Budżet a fundusze celowe (artykuł dyskusyjny), Finanse 1970, nr 10, s.25-26.

ich realizacji instytucje nadal działają, chociaż ich dochody mogłyby zostać przeznaczone na inne, niemniej ważne (lub nawet w danym momencie ważniejsze) cele.

Paradoksalnie więc odejście od sztywnych reguł budżetowych (a zwłaszcza zasady jedności) mogło prowadzić do usztywnienia gospodarowania środkami publicznymi i zmniejszenia efektywności gospodarki funduszowej wtedy, gdy środki nagromadzone na określone cele nie mogły być użyte na realizację innych zadań o charakterze priorytetowym czy nawet przejściowym.⁹⁸ Większe możliwości w zakresie swobody przenoszenia środków finansowych miały natomiast występować w systemie budżetowym państwa.⁹⁹

Niebezpieczeństwo erozji podstaw centralnego planowania prowadziło do wysuwania radykalnych postulatów likwidacji niektórych istniejących funduszy poprzez włączenie ich do budżetu w postaci uwidocznienia dochodów i wydatków poszczególnych funduszy w jego ramach z zachowaniem wszelkich ich dotychczasowych cech.¹⁰⁰ Zgłaszanie tego typu postulatów uzasadniano w dużej mierze powoływaniem się na negatywne następstwa równoczesnego finansowania pewnych zadań ze środków funduszy celowych oraz z budżetu centralnego. Zwracano też w szczególności uwagę na charakter powiązań funduszy z budżetem podkreślając, że za włączeniem gospodarki funduszowej do budżetu przemawia charakter źródeł dochodów funduszy. W znacznej większości pochodziły one przecież z dotacji budżetowych bądź też nosiły charakter dochodów budżetowych.¹⁰¹

Wskazywano ponadto, że niekiedy praktyka funkcjonowania tego typu podmiotów uniemożliwiała uzyskanie prawidłowej orientacji na temat celów ich działania bądź kulis funkcjonowania z uwagi na brak dostępu do dokumentów uzasadniających istnienie czy też należycie opracowanych sprawozdań z działalności danego funduszu.¹⁰²

W okresie PRL krytykowano także doraźny i nieomal przypadkowy kształt istniejącej ówczesnie gospodarki funduszowej, wynikający z tworzenia poszczególnych funduszy pod wpływem aktualnie występujących potrzeb. W rezultacie funkcjonowania tego typu jednostek nie zspalała jakaś precyzyjnie określona myśl przewodnia, mogąca utworzyć z nich pewien spójny system w postaci powiązanej sobą ze koncepcyjnie całości gospodarki finansowej państwa.¹⁰³ W związku z dostrzeganiem negatywnych następstw tego typu zjawisk

⁹⁸ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 86.

⁹⁹ E. Denek, *Pozabudżetowe fundusze celowe...*, s.119 i n.

¹⁰⁰ Niektórzy autorzy podnosili, iż w warunkach państwa socjalistycznego dyskusyjne jest odwoływanie się do formy prawno-organizacyjnej wykształconej w systemie kapitalistycznym. Zob. np. W. Karpiński, *Zagadnienia systemu budżetowego państw socjalistycznych*, Warszawa 1965, s. 28.

¹⁰¹ Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie działalności nieprodukcyjnej*, *Studia Finansowe* 1969, nr 7-8, s.97.

¹⁰² Na przykład w okresie PRL tworzeniu funduszy celowych nie towarzyszyło istnienie oficjalnych dokumentów rządowych zawierających uzasadnienie ich powoływania.

¹⁰³ A. Komar, *Finanse rad...*, s. 213. Por. także J. Małecki, *Założenia funduszy...*, s. 96.

postulowano m.in. wprowadzenie koordynacji finansowej pomiędzy poszczególnymi jednostkami gospodarki funduszkowej. Realizacja tej koncepcji miała polegać w szczególności na redystrybucji nadwyżek finansowych między funduszami o podobnym zakresie zadań i niedopuszczanie tym samym w praktyce do zrywania z ustrojową zasadą jedności planowania i finansowania.¹⁰⁴

W szczególności proponowano tu wprowadzenie rozwiązań systemowych wykluczających wzajemne dublowanie się dochodów i wydatków gospodarki budżetowej i funduszkowej, dokonywaniu wzajemnych przelewów środków itp.¹⁰⁵

3. We współczesnej literaturze przedmiotu do głównych wad funduszy wyodrębnionych zalicza się zmniejszenie rozmiarów gospodarki budżetowej państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, co uniemożliwia prowadzenie jednolitej polityki finansowej czy ponoszenie odpowiedzialności za jej efekty.¹⁰⁶

Jak podkreślił w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, w doktrynie wyrażany jest krytycyzm wobec praktyki tworzenia funduszy celowych z uwagi na naruszenie zasady jedności budżetowej. Praktyka ta ma bowiem krępować funkcjonowanie gospodarki budżetowej, gdyż uniemożliwia bardziej elastyczne i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi.¹⁰⁷ Tak więc do zarzutów wysuwanych pod adresem gospodarki funduszkowej można zaliczyć usztywnianie w znacznej mierze finansów publicznych w skali całego kraju, co utrudnia optymalne wykorzystanie zasobów publicznych. Powiązanie części środków finansowych z określonymi wydatkami i pozostawianie ich poza budżetem powoduje, że nie ma możliwości przesunięcia zasobów pieniężnych (w przypadku wystąpienia ich nadmiaru) na inne zadania (na które w danej chwili brakuje środków) niż to pierwotnie założono. Może to w efekcie doprowadzić do konieczności finansowania części zadań państwa w oparciu o zaciąganie kredytów lub w praktyce w ogóle uniemożliwić realizację tych zadań. Ponadto gospodarka funduszkowa w pośredni sposób wpływa na zmniejszenie elastyczności i swobody podejmowania decyzji w ramach budżetu państwa, gdyż zmienia ona hierarchię i proporcje finansowania zadań z budżetu w stosunku do sytuacji, gdyby zadania publiczne były finansowane wyłącznie z tego źródła.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Tak N. Gajl, Nowe elementy w kierunkach rozwoju gospodarki budżetowej i finansowej miast, Problemy Rad Narodowych 1973, nr 27, s.117. Zob. także Z. Pirożyński, Kierunki doskonalenia systemu finansowego, Studia Finansowe 1973, nr 14.

¹⁰⁵ Por. E. Ruśkowski, Zlikwidować czy udoskonalić terenowe fundusze celowe, Życie gospodarcze 1976, nr 2.

¹⁰⁶ Zob. E. Ruśkowski, (w:) Finanse publiczne..., s. 388 oraz H. Kuzińska, Finanse publiczne, Warszawa 1998, s. 31.

¹⁰⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2005 r. (U 3/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 16, LEX nr 146782).

¹⁰⁸ K. Sawicka, Formy..., s. 41.

Istotnym przejawem procesu spektakularnego „usztyniania” zasobów posiadanych przez fundusze jest kumulowanie na ich rachunkach spektakularnych nadwyżek finansowych, które potencjalnie mogłyby być wykorzystane do realizacji w danym momencie wielu innych doniosłych potrzeb społecznych. Poważne zastrzeżenia formułowane pod adresem gospodarki funduszej w naszym kraju wynikają właśnie z niepełnego wykorzystywania gromadzonych w jej ramach zasobów. Podważać to ma sam sens istnienia jej podmiotów, powstaje bowiem realne niebezpieczeństwo marnotrawienia tych środków, jeśli fundusze mają nadmierne dochody w stosunku do istniejących potrzeb. Ponadto źródła finansowania niektórych dziedzin mogą być rozproszone aż w takim stopniu, że w istotny sposób utrudnia to planowanie wydatków w tych sferach, analizę istniejących potrzeb oraz stopień ich zaspokojenia.¹⁰⁹

Jak jednak postaram się wykazać w toku dalszych wywodów, autorzy tego typu poglądów nie zawsze mają rację, gdyż zależy to od charakteru danej instytucji, zakresu jej zadań i sytuacji panującej na danym „odcinku” jej działalności.

Niektórzy autorzy podnosili także, że uzależnienie gospodarki funduszej od pozyskiwania dotacji budżetowych wynaturza jej istotę, gdyż prowadzi to do spadku samodzielności ich dysponentów lub zaniku zainteresowania władz funduszy zwiększeniem własnych dochodów bądź racjonalnym ich wykorzystywaniem. Jeżeli pomimo występowania tego typu zjawisk utrzymywano funkcjonowanie instytucji nimi dotkniętych, to decydującą przyczyną takiego stanu rzeczy miały być możliwości związane z wykorzystywaniem w następnych latach zasobów nie w pełni wydanych w danym roku (w tym także otrzymanych w postaci dotacji budżetowych).¹¹⁰

Zwraca się uwagę na to, że w praktyce poszczególne fundusze celowe mogą z uwagi na niedobór środków utracić płynność finansową. Nie stanowi to jednak zasadniczo wystarczającej przesłanki do bezpośredniego skorzystania ze środków budżetowych, co ogranicza racjonalność publicznej gospodarki finansowej.¹¹¹

Podnosi się też, że często tworzenie funduszy celowych jest pretekstem do dokonywania nieuzasadnionej debudżetyzacji polegającej na „odrywaniu” określonych środków publicznych od budżetu. Rodzi to w praktyce określone, negatywne skutki w postaci zmniejszenia dyscypliny finansowej, dekoncentracji środków publicznych czy też erozji

¹⁰⁹ H. Kuzińska, Fundusze celowe w Polsce, materiały Kancelarii Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 1995 (Informacja BSE nr 302), s.5.

¹¹⁰ E. Denek, Budżety terenowe i fundusze celowe rad narodowych, (w:) Finanse gospodarki terenowej, pod. red. J. Wierzbickiego, Warszawa 1989, s. 198.

¹¹¹ B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, Prawo finansów..., s.110.

globalnego planowania i zarządzania finansami publicznymi.¹¹² Samo wydzielenie środków z budżetu niczego natomiast nie stymuluje i nie ułatwia, a dzielenie tej instytucji na poszczególne fundusze ma pogłębiać nierównowagę w budżecie centralnym oraz powoduje zagmatwanie i zaciemnienie ogólnego obrazu sytuacji finansowej państwa.¹¹³

Krytycy istnienia gospodarki funduszowej wskazują też, że mnożenie funduszy można uznać za przejaw permanentnego wotum nieufności dla administracji finansowej, a także zwiększenie pracochłonności oraz kosztów jej funkcjonowania (w zakresie planowania, ewidencji księgowej i sprawozdawczości).¹¹⁴

W ostatnich latach zauważa się, że wykorzystanie funduszy celowych w coraz większym stopniu przypomina wykorzystanie spółek celowych (ang. corporate SPE),¹¹⁵ a zatem instytucji prawa prywatnego. Powodem tego procesu wydaje się być przede wszystkim zwiększenie finansowania pozabilansowego („off-balance-sheet financing”).¹¹⁶

Występowanie tego typu tendencji wydaje się być niepokojącym zjawiskiem z uwagi na przyczynianie się do spadku stanu przejrzystości gospodarki funduszowej. Wspomniane finansowanie pozabilansowe obniża wiarygodność finansową, stwarza pole do nadużyć i manipulacji, a także może prowadzić do innych poważnych konsekwencji w postaci braku należytej transparentności w szeregu kwestii finansowych. Jak zwraca się niekiedy uwagę, w szczególności dotyczyć to może zakłócania prawidłowej wyceny obligacji finansowych, która bazuje co do zasady na ocenie ryzyka finansowego ponoszonego przez dane państwo.¹¹⁷

Obniżona przejrzystość finansowa funduszy celowych (tak jak i spółek celowych) może potencjalnie obniżać ich wiarygodność finansową. Wskazuje się przy tym, że w przeciwieństwie do spółek celowych obniżona przejrzystość finansowa funduszy celowych może podważać ich konstytucyjną i demokratyczną legitymację. Ponadto instytucje te mogą w większym stopniu być przedmiotem nadużyć chociażby z uwagi na to, że finanse prywatne są lepiej ukierunkowane i przygotowane do wykrywania nieprawidłowości w porównaniu do sfery finansów publicznych.¹¹⁸

W piśmiennictwie zwraca się też uwagę na brak obowiązku dysponentów funduszu

¹¹² K. Sawicka, *Formy...*, s. 41; J. Stankiewicz, *Problem debudżetyzacji*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod. red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003, s. 301-305.

¹¹³ H. Kuzińska, *Fundusze celowe w Polsce...*, s.5.

¹¹⁴ H. Kuzińska, *Finanse publiczne...*, s. 31.

¹¹⁵ L .S. Schwarcz, *Enron and the Use and Abuse of Special Purpose Entities in Corporate Structures*, *University of Cincinnati Law Review* 70, 2002, Part 4, s.1309.

¹¹⁶ Tamże.

¹¹⁷ I. Anabtawi, S. L. Schwarcz, *Regulating Systemic Risk: Towards an Analytical Framework*, 86 *NOTRE DAME Law Review* 2011 nr 4, s. 1349 i n.

¹¹⁸ J. Rosenbloom, *Can a Private Corporate Analysis of Public Authority Administration Lead to Democracy?*, *New York Law School Law Review* 50, no. 4, 2005-2006, s. 898-899. Jak się wydaje praktyka dowodzi, że nie zawsze tak jest w rzeczywistości.

kierowania się regułami rachunku ekonomicznego, uwzględniania powiązania poniesionych kosztów czy też uzyskanych efektów itp.¹¹⁹ Niepokoii również alokacja zasobów publicznych przez zastosowanie mechanizmu administracyjnego, który może prowadzić do marnotrawstwa i do przymusowej ingerencji w indywidualne dochody, co rodzi określone konsekwencje w proporcjach wykorzystania PKB.¹²⁰

Wskazuje się także, iż nie zawsze znane są szerzej faktyczne motywy przemawiające za powołaniem danego funduszu.¹²¹ Niekiedy przyczyn tego typu można się w istocie rzeczy jedynie domyślać, gdyż ustawodawca nie wskazuje na przesłanki decydujące o ich powołaniu. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy nie oznacza to równoczesnego zaprzestania finansowania z budżetu danego rodzaju wydatków publicznych. Ma więc wówczas miejsce zarówno finansowanie budżetowe, jak i pozabudżetowe, co jest oczywiście trudne do pogodzenia z dążeniem do bardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Ponadto wszelkie zabiegi dotyczące utworzenia funduszy o dochodach opartych na dotacjach budżetowych należy uznać za walkę o podział środków budżetowych, o wygraniu której decydują względy pozamerytoryczne. Trudno bowiem uzasadnić w racjonalny sposób stworzenie stałych preferencji dla jednej dziedziny wydatków publicznych, podczas gdy wszystkie te dziedziny powinny być jednakowo traktowane.¹²²

W pewnych opracowaniach w szczególności wskazuje się na to, iż na przykład we Francji tworzenie instytucji gospodarki funduszowej było uznawane za sposób władz na „usypianie” opinii publicznej poprzez ukazanie jej, że rząd pokonuje wiele trudności finansowych mimo występowania w danym momencie trudnej sytuacji gospodarczej.¹²³

W związku z koniecznością finansowania działalności funduszu celowego powstaje także ryzyko stworzenia dodatkowych obciążeń finansowych dla podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Powodem tego jest przekazanie do dyspozycji gestorów funduszu pewnej części dochodów publicznych w postaci podatków, opłat czy też obowiązkowych składek.¹²⁴

Źródła dochodów poszczególnych funduszy o charakterze podatkowym nie są przy tym uwzględniane w budżecie, a w konsekwencji także w kwotach obciążeń podatkowych. Stąd też w szczególności płatnicy uiszczający tego typu składki nie mogą dokonać stosownych

¹¹⁹ Tak K. Piotrowska- Marczak, *Gospodarka finansowa...*, s.66.

¹²⁰ K. Krauze, *Fundusze celowe w prawie budżetowym państwa*, (w:) *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, pod. red. A. Kosteckiego, Kraków 2000, s. 211.

¹²¹ W. Łączkowski, *Majątek publiczny...*, s. 194.

¹²² H. Kuzińska, *Finanse publiczne...*, s. 31.

¹²³ H. Kuzińska, *Fundusze celowe w Polsce...*, s.4.

¹²⁴ Tak. K. Piotrowska - Marczak, *Gospodarka finansowa...*, s.66.

odliczeń, mogących potencjalnie stymulować ich pewne działania (np. dokonywanie różnego rodzaju inwestycji, itp.). Nie jest więc możliwe uelastycznienie zasad wymiaru opłat przeznaczanych na sfinansowanie działalności funduszu poprzez dostosowanie ich do zmniejszonej zdolności płatniczej podmiotu zobowiązanego do ich uiszczania.¹²⁵

Szczególną uwagę krytycy gospodarki funduszowej zwracają na aspekt ustrojowy. Podnoszą więc oni, że jej rozbudowa może prowadzić do ograniczenia czy wręcz do wyeliminowania wpływu organów przedstawicielskich na podejmowanie decyzji o wykorzystywaniu istotnych zasobów środków publicznych.¹²⁶

Fundusze celowe wymykają się więc spod publicznej kontroli finansów publicznych za sprawą czego ograniczeniu ulega też realizacja zasady jawności finansów publicznych. Stanowi to oczywiście odstępstwo od podstaw funkcjonowania parlamentaryzmu i ustroju demokratycznego, zakładających prymat władzy prawodawczej w zakresie określania kształtu publicznej polityki finansowej i sprawowania kontroli nad jej wykonywaniem. W praktyce bezpośredni wpływ parlamentu lub organów stanowiących samorządu terytorialnego na finanse funduszy celowych jest ograniczony jedynie do udzielania dotacji na ich działalność.

W niektórych opracowaniach akcentuje się fakt zmniejszenia (w przypadku istnienia finansowania funduszowego) roli Ministra Finansów, gdyż przyczynia się ono do osłabienia efektywności kontroli całości publicznej gospodarki finansowej. Z tych też względów każdy Minister Finansów powinien sprzeciwiać się tworzeniu kolejnych mechanizmów polegających na bezpośrednim wiązaniu dochodów oraz wydatków.¹²⁷

W dodatku gospodarka pozabudżetowa (ze względu na bardziej liberalne zasady, na jakich się opiera) jest w większym stopniu podatna na wszelkie patologie i marnotrawstwo związane z wykorzystaniem środków publicznych niż bardziej rygorystyczna gospodarka objęta budżetem państwa. Ograniczone możliwości sprawowania kontroli nad gospodarką finansową funduszy celowych tworzą sprzyjające warunki do marnotrawienia środków publicznych, a nawet niekiedy do dokonywania czynów o charakterze przestępczym.¹²⁸

W literaturze obcojęzycznej wskazuje się czasem, że o ile spółki celowe są podstawą tzw. systemu „shadow-banking”, to fundusze celowe są wykorzystywane w coraz większym stopniu do tworzenia sieci finansowej, która jest niewidoczna dla obserwatorów zewnętrznych

¹²⁵ Należy jednak zwrócić uwagę na malejące od wielu lat znaczenie i zakres ulg podatkowych w polskim systemie podatkowym, który w coraz większym stopniu preferuje funkcję fiskalną podatków kosztem uwzględnienia ich funkcji stymulacyjnej.

¹²⁶ Zwracają to uwagę m.in.: A. Gorgol, Fundusze celowe..., s. 59-60 oraz D. Maśniak, Fundusze państwowe, (w:) Podstawy finansów i prawa finansowego, pod. red. A. Drwiłło, Warszawa 2011, s. 383.

¹²⁷ H. Kuzińska, Fundusze celowe w Polsce..., s.5.

¹²⁸ Problematyka ta zostanie przedstawiona w dalszej części pracy.

(ang. shadow financing network). Efektem tego procesu jest wspomniany już spadek przejrzystości finansów publicznych oraz umożliwianie funkcjonariuszom publicznym uniknięcia kontroli czy też ponoszenia odpowiedzialności za efekty prowadzonej przez nich działalności.¹²⁹

Wskazuje się tutaj w szczególności na fakt, iż dług funduszy celowych nie musi być ujmowany w sprawozdaniach finansowych, ponieważ nie stanowi on zobowiązania w sensie prawnym, co jednak w oczywisty sposób wprowadza w błąd inwestorów czy obywateli co do realnego poziomu wydatków publicznych. Współczesna praktyka dostarcza jednak wielu przykładów, kiedy to kierując się ekonomicznymi przesłankami i reputacją państwa bądź poszczególne regiony ukrywają stan swego zadłużenia poprzez stosowanie odpowiednich rozwiązań prawnych. W rezultacie utrzymywania braku transparentności podważona zostaje zdolność opinii publicznej do monitorowania publicznych zobowiązań fiskalnych oraz zwiększa się finansowe ryzyko systemowe (financial contagion).¹³⁰

4. W związku z dostrzeganiem licznych wad funduszy celowych niektórzy autorzy proponowali włączenie tych jednostek do budżetu lub objęcie ich funkcjonowania regułami gospodarki budżetowej. Jak ujmował to jeden z czołowych znawców skarbowości II Rzeczypospolitej: „o ile poszczególne fundusze nie mogłyby być wcielone do budżetu, co byłoby najracjonalniejsze, należałoby dążyć do tego, by dołączano brutto do budżetu plany finansowo-gospodarcze, bilanse oraz rachunki zysków i strat”.¹³¹

Propozycje te były jednak krytykowane z uwagi na niebezpieczeństwo wypaczenia w ten sposób istoty funduszu celowego oraz na podważenie sensu istnienia tego typu instytucji.¹³²

Zwracano też uwagę, że fundusze, nie należąc do systemu państwowej skarbowości podlegają innym regułom zarządzania i kontroli, zaś ich włączenie do budżetu zaciemniłoby jedynie obraz gospodarki finansowej państwa polskiego.¹³³ Negatywnie odnoszono się też do czysto technicznego traktowania gospodarki funduszowej, wskazując na związane z jej istnieniem aspekty polityczne czy też bodźcowy charakter działalności funduszy.¹³⁴

5. Przedstawione powyżej przyczyny skłaniają do ostrożnego podejścia do kwestii wiążących się z rozwojem gospodarki funduszowej. Dlatego przy podejmowaniu konkretnej decyzji o

¹²⁹ D. Axelrod, *Shadow Government the hidden world of public authorities-and how they control over \$1 trillion of your money*, New York : Wiley 1992, s.13-15.

¹³⁰ S.L. Schwarcz, *Enron and the Use and Abuse...*, s.32.

¹³¹ Zob. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 187.

¹³² Por. S. Owsiak, *Parabudżety w systemie...*, s. 24.

¹³³ S. Głabiński, *Nauka skarbowości...*, s.147.

¹³⁴ J. Dusza oraz J. Wierzbicki, *Głos w dyskusji na temat: Budżetowe i pozabudżetowe metody finansowania usług socjalno-kulturalnych*, *Studia Finansowe* 1969, nr 7-8. Zob. też K. Piechota, *Gospodarka funduszami celowymi*, *Finanse* 1978, nr 12, s.40.

sposobie określonego finansowania należy poddać ocenie wszystkie przesłanki racjonalnego i optymalnego wyboru z punktu widzenia realizacji konkretnego zadania.

Jeżeli przeprowadzona w danej sytuacji analiza przemawia jednak za powołaniem funduszu celowego, to wówczas konieczne wydaje się wyznaczenie tej instytucji precyzyjnych i wyraźnych ram prawno - finansowych, w tym zwłaszcza także ewentualnego określenia czasu jej funkcjonowania.

1.3.3. Zalety funduszy celowych i motywy ich powoływania

1. Intensywny rozwój w Polsce na przestrzeni całych dziesięcioleci gospodarki funduszowej budzi wprawdzie wiele zastrzeżeń z powodu wykazywanych przez tą formę organizowania finansów publicznych (uprzednio omówionych) wad, lecz zarazem ma ona także wielu zwolenników. Wskazują oni na pewne zalety związane z istnieniem funduszy celowych, które decydowały o powstaniu znacznej ich ilości dla realizacji różnych zadań w odmiennych warunkach społeczno-gospodarczych oraz politycznych.

Jak się wydaje, przesłanki rozwoju gospodarki funduszowej w znacznej mierze nie straciły na aktualności również w chwili obecnej. Motywów przemawiających za tworzeniem tej szczególnej formy gospodarowania środkami publicznymi jest przy tym bardzo wiele i są one bardzo zróżnicowane, gdyż mają one charakter polityczny, ekonomiczno-gospodarczy czy też organizacyjny.

2. Fundusze wyodrębnione są przede wszystkim często postrzegane jako skuteczne narzędzia zarządzania ważnymi obszarami działalności publicznej, stąd też na ogół uzasadnieniem do ich tworzenia była i jest potrzeba rozwiązania jakichś ważnych (ze względów politycznych czy też społecznych) zadań. Warto tutaj zwrócić uwagę, że od dziesięcioleci (w różnych warunkach ustrojowych) utrwaliła się praktyka finansowania w ten sposób takich dziedzin jak rolnictwo, ubezpieczenia społeczne czy też infrastruktura.

W niektórych opracowaniach zwraca się uwagę na fakt, iż motywem decydującym o wyborze funduszowej metody finansowania bywa również dążenie do programowania prowadzenia określonej działalności państwa. Natomiast tworzenie instytucji gospodarki funduszowej na szczeblu lokalnym może być uzasadniane koniecznością realizacji zadań publicznych dotyczących danego terenu.¹³⁵

Ogromną rolę odgrywają w tych kwestiach możliwości wiążące się ze związaniem w ramach

¹³⁵ H. Kuzińska, Fundusze celowe w Polsce..., s. 2.

funduszu określonej części środków publicznych z wyznaczonymi zadaniami. Zakres tych zadań jest wówczas uzależniony od wysokości dochodów zgromadzonych na realizację określonych celów.¹³⁶ Dzięki zapewnienia im stabilnych i wydajnych źródeł finansowania następuje podniesienia rangi tych zadań w hierarchii celów aktualnie realizowanej polityki państwowej.¹³⁷

Najczęściej wiąże się z tym możliwość przekazania do dyspozycji gestorów danego funduszu celowego pewnej części dochodów publicznych w postaci na przykład podatków czy też obowiązkowych składek z różnych tytułów i innych obowiązkowych wpłat (stąd mowa jest często o tzn. paropodatkach). Podkreśla się, że fundusze sprzyjają mobilizacji środków publicznych nawet tam, gdzie zawodzą tradycyjne instrumenty fiskalne (takie jak podatki czy cła).¹³⁸ W praktyce funkcjonowania finansów publicznych władze nader często wykorzystywały też gospodarkę funduszową do nałożenia nowych lub zwiększenia dotychczasowych obciążeń fiskalnych. Odwołanie się do tej metody okazywało się szczególnie przydatne w sytuacji, kiedy zwiększenie nacisku fiskalnego mogło budzić zdecydowany opór społeczny bądź też sprzyjało zwiększeniu zaangażowania różnych podmiotów w pokrywaniu kosztów usług publicznych właśnie przez wprowadzenie dodatkowej opłaty czy składki zasilającej odpowiedni fundusz.¹³⁹ Ponadto niekiedy postrzegano fundusze jako dogodniejsze (w porównaniu z budżetem) narzędzia ukazywania podatnikom sposobów zagospodarowania środkami publicznymi, co miało przyczyniać się do zapobiegania nadużyciom fiskalnym. Podatnik ma bowiem znosić lepiej ponoszenie dodatkowych opłat czy podatków w sytuacji, gdy dobrze zna ich przeznaczenie.¹⁴⁰

W niektórych opracowaniach zwraca się uwagę na fakt, iż inne są motywy tworzenia instytucji gospodarki funduszowej z punktu widzenia „gestora budżetu”, a inne z punktu widzenia „gestora danego funduszu”. Dla pierwszego z nich istotną przesłanką tego typu może być chęć uniknięcia niektórych wydatków budżetowych, które (szczególnie przy braku odpowiednich środków) mogą potencjalnie być (przynajmniej częściowo) opłacane przez odbiorców. Innym praktycznym motywem może być także próba pozbycia się kłopotliwych, corocznych negocjacji na temat wysokości przekazywanej dotacji dla pewnej silnej grupy nacisku. Natomiast „gestor danego funduszu” będzie zmierzał oczywiście do utworzenia tego

¹³⁶ K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa...*, s.66.

¹³⁷ Zwracają na to uwagę m.in. J. Harasimowicz, *System funduszy...*, s. 3 oraz S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 131.

¹³⁸ K. Krauze, *Fundusze celowe w prawie budżetowym...*, s.211.

¹³⁹ K. Sawicka, *Formy...*, s. 42. Por. również J. Jaśkiewicz, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s.51.

¹⁴⁰ N. Gajl, *Instrumenty finansowe ...*, s. 96.

typu instytucji, jeśli będzie spodziewał się, że posunięcie to przyniesie mu korzystniejszy status finansowy.¹⁴¹

Warto też dodać, iż we współczesnych warunkach coraz częściej istotną przesłanką tworzenia omawianych instytucji są możliwości związane z finansowaniem określonych zadań różnego typu bez ryzyka zwiększania w ten sposób stanu zadłużenia publicznego czy też deficytu budżetowego. Co więcej, motyw ten skłania władze do przeprowadzania z udziałem funduszy różnego rodzaju operacji finansowo-księgowych, których celem jest ukrycie rzeczywistego stanu finansów publicznych. Wprawdzie na pierwszy rzut oka raczej trudno mówić (z tego punktu widzenia) o dodatnich stronach istnienia gospodarki funduszowej dla ogółu obywateli, tym niemniej okazuje się ona wielce przydatna dla stabilizowania tego stanu (czy wyobrażeń o nim), co zwłaszcza w warunkach kryzysu może w szczególności przekładać się na niewątpliwie przydatne dla ogółu społeczeństwa uzyskanie korzystnych warunków pożyczek zagranicznych.

Finansowanie określonych celów przy użyciu metody funduszowania zabezpiecza je w szczególności przed koniecznością corocznego konkurowania o środki finansowe z wieloma innymi zadaniami w ramach procedury budżetowej. Co więcej, zmiany polityki społecznej i ekonomicznej (które znajdują odzwierciedlenie w hierarchii zadań przyjętych do realizacji w ustawie budżetowej) nie stanowią zagrożenia dla finansowania zadań zarezerwowanych dla funduszy celowych. Niektórzy autorzy zwracają tutaj uwagę na możliwość pokrywania pewnych wydatków o charakterze publicznym w oderwaniu od niesprzyjającej (dodajmy, że często również zmiennej-zwłaszcza w warunkach kryzysu gospodarczego) sytuacji budżetowej czy też ryzyka redukcji poszczególnych wydatków w ramach dokonywania tak zwanych cięć budżetowych itp.¹⁴² Może to oczywiście rodzić określone trudności dla władz publicznych z uwagi na nieraz nawet znaczne ograniczenie ich swobody alokacji dostępnych aktualnie zasobów środków publicznych.¹⁴³ Jednakże wspomniane „usztynienie” wydatków i ciągły sposób ich finansowania okazuje się być szczególnie przydatne w przypadku realizacji planów wymagających dla osiągnięcia zamierzonych efektów ponoszenia długoletnich nakładów finansowych na określone cele. W szczególności dotyczy to realizacji skomplikowanych inwestycji o charakterze przemysłowym, infrastrukturalnym bądź też związanymi z podejmowaniem działań w zakresie modernizacji sił zbrojnych.¹⁴⁴

¹⁴¹ H. Kuzińska, Fundusze celowe w Polsce..., s.2.

¹⁴² Podkreślają to np. J. Bajguz, Gospodarka funduszami pozabudżetowymi, Życie Gospodarcze 1976, nr 2, a także E. Ruśkowski, Zlikwidować...

¹⁴³ S. Owsiak, Finanse publiczne..., s. 131.

¹⁴⁴ Na przykład tego typu uzależnieniami można wytłumaczyć zainteresowanie władz wojskowych powołaniem Funduszu Obrony Narodowej w latach trzydziestych ubiegłego wieku, o czym piszę o tym

Główną zaletą finansowania realizacji konkretnych zadań publicznych z zasobów gospodarki funduszowej (a nie ze środków budżetowych) miało być zniesienie zasady wygasania nie wykorzystanych kredytów budżetowych z końcem danego roku budżetowego. Wprawdzie powstaje tutaj ryzyko zamiany problemu polegającego na „ucieczce z kredytami” na wspomniane już uprzednio trudności łączące się z kumulowaniem na kontach omawianych instytucji dość znacznych, niewykorzystanych zasobów finansowych, tym niemniej właściwie wypada być zadowolonym, iż niektóre wyspecjalizowane fundusze wydają swoje środki w nader powściągliwy sposób, przy czym nie chodzi tutaj tylko o kwestię dbania o oszczędne gospodarowanie pieniędzem publicznym. Wszakże pewne instytucje tego typu powołano dla finansowania system zabezpieczeń przed różnego rodzaju perturbacjami ekonomicznymi w rodzaju bankructw banków lub gwarantowania pracownikom wypłaty należnych im poborów i świadczeń w wypadku upadłości ich pracodawców. W takich przypadkach należy więc tylko się cieszyć z braku istnienia wydarzeń mogących stanowić podstawę wypłatę środków funduszy niż nastawać na ich wydawanie. Niektóre z tych instytucji pełnią bowiem rolę swoistych „ubezpieczalni”, które mają chronić określone grupy podmiotów od ponoszenia konsekwencji dotyczących ich bezpośrednio pewnych okoliczności, które nie zostały przez te podmioty zawinione. Istotne jest tu nie tylko dbanie o ochronę interesów (np. niektórych obywateli), ale także łagodzenie lub przeciwdziałanie zjawiskom stwarzającym określone zagrożenia nawet dla stabilizacji istniejących stosunków społeczno - ekonomicznych. Jak się wydaje, dla wykonywania tego typu funkcji idealnie nadają się właśnie instytucje gospodarki funduszowej z ich mechanizmem wieloletniego finansowania pewnych celów i „odkładaniem” pewnych zasobów jako „rezerwy” na finansowanie nieprzewidzianych zdarzeń. W przypadku powstawania rzeczywiście spektakularnie wielkich nadwyżek finansowych można ewentualnie rozważyć zmniejszenie lub nawet zawieszenie składek czy opłat wnoszonych na poczet realizacji potrzeb danego funduszu wyspecjalizowanego.

Generalnie należy tu zauważyć, że idea wydzielania z budżetu pewnych rodzajów działalności (wcześniej finansowanych w tradycyjny sposób z tego budżetu) ma swoje źródło m.in. w dość powszechnym przekonaniu o większej racjonalności gospodarowania funduszy celowych. Fundusze wyodrębnione miały w większym stopniu liczyć się z regułami rachunku ekonomicznego przede wszystkim ze względu na rozliczanie się ich z budżetem jedynie wynikiem działalności (w przeciwieństwie do jednostek budżetowych) bądź nawet wcale. W tym ostatnim przypadku planowane i realizowane nadwyżki dochodów nad wydatkami nie podlegają wpłacie do budżetu, tak jak miało to miejsce np. w odniesieniu do nieistniejących

w ramach podrozdziału 2.2.1.

już obecnie środków specjalnych.¹⁴⁵ Istotne też było uzależnienie rozmiarów działalności funduszu celowego od wysokości zgromadzonych w jego ramach środków pieniężnych czy też przyznanie organom nim kierującym kompetencji do tworzenia bardziej elastycznych mechanizmów zarządzania środkami publicznymi. Umożliwiało to w efekcie np. zmniejszania kosztów funkcjonowania niektórych instytucji (czy nawet fragmentów sektora publicznego) dzięki dokładnemu obliczaniu kosztów świadczonych usług czy usprawnieniu wpływu dochodów.¹⁴⁶

Ponadto należy podkreślić, że w szeregu dziedzin aktywności publicznej dokonywanie wydatków może być bardziej racjonalne niż ma to miejsce w przypadku systemu budżetowego dzięki zapewnieniu ciągłości finansowania, polegającej na wykorzystaniu środków pozostałych na koniec danego okresu rozliczeniowego w kolejnym roku budżetowym. Wystąpienie w tej sytuacji niedoborów środków finansowych nie obciąża przy tym budżetu, bowiem fundusz po prostu nie zrealizuje wtedy wydatków w pełnym (uprzednio planowanym) wymiarze. W ten sposób zostaje zapewniona wspomniana ciągłość oraz trwałość finansowania danej inwestycji czy też określonej dziedziny aktywności państwa, przede wszystkim z uwagi na odseparowanie tego procesu od procedury normalnego planowania budżetowego oraz od podlegania wynikom bieżącej gry politycznej.¹⁴⁷

Zwrócenie uwagi na te kwestie wydaje się być o tyle istotne, że chyba najważniejszym motywem tworzenia „parabudżetów” jest chęć zagwarantowania różnym sferom gospodarczym i grupom społecznym stabilnego dopływu środków finansowych na ważne społecznie cele.

O tym jednak, czy tak jest jednak w rzeczywistości, decydują sposób określenia źródeł dochodów danego funduszu oraz zmiany potrzeb finansowych związanych z realizacją tych zadań. Działanie funduszy celowych jest skuteczne jedynie w przypadku oddania do dyspozycji jego gestorów wydajnych źródeł dochodów. W przeciwnym bowiem wypadku (to znaczy w sytuacji skonstruowania funduszu wymagającego zasilania przez pochodzące z budżetu państwa dotacje) jego dysponenti zostaną przecież uzależnieni od reguł planowania budżetowego i wyników „parlamentarnej gry” o środki publiczne.¹⁴⁸

Zasadność uzależnienia wysokości określonych wydatków od rozmiarów zgromadzonych

¹⁴⁵ H. Kuźnińska, *Fundusze celowe w Polsce...*, s. 2-3.

¹⁴⁶ P. M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 203. Zob. też A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 42; Z. Pirożyński, *Budżet a fundusze celowe...*, s. 20 i n.

¹⁴⁷ J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 69.

¹⁴⁸ Przynajmniej w takim stopniu, w jakim ich wydatki finansowane są z dotacji. Por. B. Woźniak, *Miejsce i rola funduszy celowych w publicznym systemie finansowym*, (w:) *System finansowy w Polsce*, Tom II, pod. red. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, Warszawa 2008, s.185 oraz S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 131.

środków może być również motywowana potrzebą zapewnienia odpowiedniej sprawności zarządzania tymi środkami ze względu na ich specjalizację.¹⁴⁹ Chodzi tutaj głównie o wyodrębnienie środków pochodzących z obowiązkowych składek i przeznaczonych na świadczenie usług w szczególności w ramach różnych form zabezpieczenia społecznego czy zdrowotnego.

Godnym podkreślenia jest, że zebrane w ten sposób środki finansowe nie mogą już być następnie przeznaczane na realizację innych celów oraz pozostają one do dyspozycji określonych organów, które podejmują decyzje o przeznaczeniu zasobów publicznych. Uwzględnienie występowania tego typu prawidłowości może prowadzić do wyciągnięcia wniosku, że fundusze celowe stanowią bardzo dogodne instrumenty umożliwiające tworzenie prawidłowego i wyspecjalizowanego systemu kierowania w danej sferze aktywności publicznej. Istotną rolę ogrywa tutaj także stworzenie lepszej orientacji oraz ułatwienie kontroli na określonym odcinku działalności.¹⁵⁰

Warto tutaj dodać, że istnienie funduszy może służyć edukacji i informowania społeczeństwa, które może się przekonać, na jaki cel zostały wydane wpływy pozyskane z istnienia różnego rodzaju obciążeń parafiskalnych. Innymi słowy, przeciwdziała to powstawaniu wrażenia, że są one uiszczane na funkcjonowanie przysłowiowego budżetowego „worka bez dna”. W stosunku do pewnych funduszy argument ten nie ma jednak zastosowania z uwagi na brak powiązania (lub jego pozorny charakter) pomiędzy rodzajem podatku (opłaty) a charakterem realizowanych przez fundusz wydatków.¹⁵¹

3. Kolejną grupą przyczyn uzasadniających rozwój systemu funduszeowego stanowią przesłanki o charakterze ekonomicznym oraz gospodarczym.

Tworzenie tych instytucji wynikać miało w szczególności z niewystarczającego oddziaływania tradycyjnej gospodarki budżetowej na przebieg cykli koniunkturalnych, stąd też instytucjami tymi posługiwano się np. dla finansowania wydatków socjalnych w celu pobudzenia popytu napędzającego koniunkturę gospodarczą.

Przyczyną tworzenia gospodarki funduszeowej w krajach gospodarki rynkowej było też wdrażanie w sektorze finansów publicznych metod wieloletniego planowania i programowania (dzisiaj już rozpowszechnionego), do czego jej instytucje nadawały się ze swej istoty. Ponadto w państwach o federacyjnej formie ustroju miały one w szczególności służyć zapewnieniu równomiernego rozwoju terytorialnego.¹⁵²

¹⁴⁹ Zob. K. Sawicka, *Formy...*, s. 40.

¹⁵⁰ J. Harasimowicz, *System funduszy...*, s. 3.

¹⁵¹ H. Kuzińska, *Fundusze celowe w Polsce...*, s. 4.

¹⁵² Tamże, s. 1.

Należy tutaj także wspomnieć o tym, że reguły gospodarki budżetowej w niedostatecznym stopniu liczą się z funkcjonowaniem tak zwanego rachunku ekonomicznego czy z zasadami gospodarki rynkowej.¹⁵³ Wprawdzie teoretycznie podmioty należące do tego sektora wydają się być najodpowiedniejszą formą organizacyjną dla finansów publicznych z tego względu, że np. nie faworyzują one żadnych rodzajów wydatków. Ponadto instytucje te pozwalają na dokonywanie wydatków jednostkom budżetowym, które nie mają żadnych własnych dochodów lub są one zbyt niskie w stosunku do niezbędnych wydatków. Jednakże podmioty te są zobowiązane do zwracania budżetowi wszystkich niewykorzystanych środków, tak więc dążąc do wydatkowania wszystkich posiadanych środków z teoretycznego punktu widzenia postępują one zgoła racjonalnie. Powodem takiego postępowania jest przede wszystkim niemożność przeznaczenia zaoszczędzonych środków na realizację jakichkolwiek własnych potrzeb. Jednakże wspomniane reguły funkcjonowania tych instytucji bynajmniej nie skłaniają ich kierownictw do bardziej efektywnego gospodarowania, do dokonywania niezbędnych oszczędności czy też do poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania.

Natomiast fundusze celowe są wyłączone spod rygorów obowiązujących jednostki budżetowe, dzięki czemu mogą one tworzyć określone, bardziej elastyczne mechanizmy gospodarowania i zarządzania środkami publicznymi. Tym samym uważa się, że (choćby w ograniczonym zakresie) wspomniane instytucje są w stanie uwzględniać reguły obowiązujące w ramach gospodarki rynkowej. Daje to im możliwość funkcjonowania na wolnym rynku i wspomagania mechanizmu konkurencji oraz pobudza do większej efektywności w działaniu i wykorzystywaniu środków publicznych.¹⁵⁴ W rezultacie funkcjonowanie gospodarki funduszowej sprzyja zwiększeniu elastyczności finansowej, dokonywaniu oszczędności w wydatkach oraz zachęca do aktywności w poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania, gdyż uzyskane zasoby mogą być w tym przypadku przeznaczane na realizację własnych potrzeb.

Uzasadnienie dla tworzenia funduszy celowych opiera się więc na założeniu, że odnosząca się do wyodrębnionych zadań publicznych gospodarka funduszowa może (dzięki porównaniu poniesionych nakładów i uzyskanych wyników) przyczynić się do poprawienia i ustalenia efektów procesów gospodarowania na określonym odcinku wykonywania tych zadań. Jednocześnie możliwe wydaje się wywarcie mobilizującego wpływu na zmniejszenie kosztów działania administracji publicznej w tej sferze, poprawę jakości i skuteczności jej działań czy też maksymalizację dochodów uzyskiwanych przez tego typu jednostki. Bodźcowa

¹⁵³ J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 35.

¹⁵⁴ Taką opinię prezentuje K. Sawicka, *Formy...*, s. 42.

przesłanka powoływania funduszy celowych znajduje bowiem uzasadnienie w tym, że rozmiary działalności finansowanej w ramach funduszy celowych są w zasadzie uzależnione od wysokości posiadanych skutków pieniężnych. Jednakże niezbędne jest tutaj zapewnienie organowi zarządzającemu funduszem realnego wpływu na zwiększenie dochodów lub minimalizację kosztów, a więc pośrednio również na zwiększenie możliwości działania przy posiadaniu dochodów na określonym poziomie. Istnienie w tej mierze ograniczeń o charakterze administracyjnym (a zwłaszcza w postaci różnych limitów) może w rezultacie neutralizować działanie przesłanek gospodarczo-ekonomicznych.¹⁵⁵

W związku z tym w doktrynie podkreśla się, że niezbędnym warunkiem bodźcowego oddziaływania funduszy celowych na stymulowanie pewnych procesów jest uzależnienie finansowania jego zadań od wysokości pozyskiwanych przez tę instytucję dochodów. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy dany fundusz celowy jest jedynym źródłem finansowania określonego zadania publicznego. Konstrukcja taka zawiera bowiem elementy stymulacyjne zarówno po stronie dochodów (pobudzanie motywacji do maksymalizacji dochodów), jak i po stronie wydatków (pobudzanie motywacji do najoszczędniejszego wykorzystania środków). „Im wyższe bowiem są dochody, tym wyższe mogą być wydatki, a tym samym większy jest stopień zaspokojenia określonych potrzeb finansowych”.¹⁵⁶

Opisywana sytuacja ma miejsce w przypadku przyznania organom zarządzającym funduszem kompetencji do swobodnego prowadzenia działalności stanowiącej podstawę do pozyskiwania dochodów w ramach prowadzonej przez nich działalności.¹⁵⁷ Kluczową rolę odgrywa tutaj wspomniany już uprzednio sposób określenia źródeł ich generowania w ramach danego funduszu.

Ponadto dany fundusz (osiągnąwszy ponadplanowe dochody) może rozszerzyć zakres swojej działalności bądź też ograniczyć ją ze względu na niższe od przewidywanych dochody, co nie zawsze musi jednak odpowiadać interesowi państwa w danym momencie.¹⁵⁸

Pełnienie funkcji stymulacyjnych stanowi oczywiście uboczny obszar działalności funduszy celowych, bowiem są one zasadniczo nastawione na maksymalizację pozyskiwanych dochodów. Tym niemniej jednak podnosi się, iż możliwości podejmowania tego typu działań wynikają z samej istoty funduszu celowego i dlatego mogą (czy też powinny) one

¹⁵⁵ Por. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 78. Zob. też J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s.69; Z. Pirożyński, *Budżet a fundusze...*, s.24; tenże, *Finansowe narzędzia i metody sterowania gospodarką terenową*, *Studia Finansowe* 1978, nr 26, s.144.

¹⁵⁶ E. Tegler, *Gospodarka finansowa gminnych rad narodowych*, Szczecin 1976, s. 86.

¹⁵⁷ Z. Pirożyński, *Budżet a fundusze...*, s.24.

¹⁵⁸ E. Tołwiński, *Zasady budżetowe a wyodrębnione fundusze publiczne*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Sopocie. Zagadnienia Ekonomiczne* 1970, zeszyt 44, s. 116-117.

towarzyszyć działalności każdego z nich.¹⁵⁹

W praktyce funkcjonowania finansów publicznych władze nader często starają się wykorzystać gospodarkę funduszową do nałożenia nowych (lub zwiększenia dotychczasowych) obciążeń podatkowych na społeczeństwo. Odwołanie się do tej metody może okazać się szczególnie przydatne w sytuacji, kiedy zwiększenie ciężarów finansowych może budzić zdecydowany opór społeczny (np. w sytuacji istotnego zubożenia społeczeństwa czy utrzymywania się istotnych obciążeń fiskalnych). Rozwój funduszy sprzyja także zwiększeniu zaangażowania różnych podmiotów w pokrywaniu kosztów usług publicznych przez wprowadzenie zasilających odpowiedni fundusz dodatkowych opłat bądź składek.¹⁶⁰ Jak się wydaje, respektowanie tego typu prawidłowości tłumaczy zainteresowanie polskich władz powołaniem tak zwanych funduszy społecznych w okresie PRL.¹⁶¹ Odwołanie się (m.in. w ramach akcji propagandowych) do ofiarności społecznej dla pozyskania środków na realizację pewnych określonych (istotnych dla ogółu ludności celów) miało charakter wybitnie „drenażowy”, gdyż chodziło tu o uzupełnienie środków zasadniczo pozyskiwanych w ramach gospodarki budżetowej.

W doktrynie zauważa się, że chociaż kiedy dany fundusz (np. powołany na dany okres czasu) przestaje istnieć, a wprowadzone w jego ramach obciążenie o charakterze quasi-fiskalnym przestają mieć charakter celowy, to jednak pozostają jego dotychczasowe wpływy (o charakterze już czysto podatkowym).¹⁶²

4. Kolejna grupa przesłanek uzasadniających rozbudowę gospodarki funduszowej ma charakter organizacyjny. Motywy tego typu nie mogą być jedynym uzasadnieniem tworzenia funduszy, niemniej jednak stanowią one nader istotne wyjaśnienie częstego występowania tendencji do ich powoływania.

Powszechnie akcentowaną zaletą zastosowania formy funduszu jest umożliwienie prowadzenia bardziej elastycznej gospodarki środkami publicznymi niż ma to miejsce w ramach budżetu. Fundusz celowy bowiem ze swojej istoty lepiej nadaje się do finansowego kierowania wydzielonym odcinkiem działalności państwa dzięki możliwości jego wyłączenia spod rygorów charakterystycznych dla systemu budżetowego. Zaś ustanowienie funduszu nie niesie formalnego zakazu finansowania danej dziedziny ze środków budżetowych.¹⁶³

¹⁵⁹ Z. Pirożyński, *Budżet a fundusze...*, s.24.

¹⁶⁰ K. Sawicka, *Formy...*, s. 42. Por. też J. Jaśkiewicz, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki...*, s.51.

¹⁶¹ Akcje te z reguły kończyły się znacznym sukcesem. Można tu wspomnieć o Społecznym Funduszu Budowy Szkół Tysiąclecia czy Społecznym Funduszu Budowy Szkół i Internatów. Por. również podrozdział 2.2.2.

¹⁶² J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 35.

¹⁶³ Taką opinię prezentuje chociażby A. Gorgol, *Fundusze celowe...*, s. 55.

Zrealizowanie poprzez fundusz większych niż zakładano przychodów stanowi podstawę dokonywania większych niż planowano wydatków, co daje możliwość finansowania nie tylko zadań planowych, ale i pozaplanowych (czy też ponadplanowych- w przypadku zrealizowania dodatkowych dochodów).¹⁶⁴ O skali wydatków decydują bowiem środki faktycznie posiadane przez fundusz, podczas gdy w budżecie wielkość wydatków i rozchodów ma charakter nieprzekraczalnego limitu.

Podkreśla się jednak, że w sytuacji nieposiadania przez fundusz elastycznych źródeł dochodów funduszu jego administracja nie może oddziaływać na ich wzrost. W takiej sytuacji mechanizm działania tej instytucji sprowadzi się do wywierania nacisków na dokonywanie pełnych i terminowych wpłat na jej rzecz.¹⁶⁵

Zaprezentowane wyżej krytyczne oceny gospodarki funduszowej funduszy celowych nie dotyczą zwykle sytuacji, gdy jej jednostki tworzy się w oparciu o wykorzystanie jednej dotacji budżetowej, niewymagającej poniesienia żadnych dodatkowych dopłat. Tego typu posunięcia są wówczas postrzegane jako sposób wyłączenia pewnych działów gospodarki państwowej spod decyzji czynników odpowiedzialnych za równowagę budżetową w państwie bez równoczesnego zwolnienia ich od odpowiedzialności finansowej za straty i niedobory tej gospodarki.¹⁶⁶

Warto też przypomnieć tutaj, że w odniesieniu do funduszy celowych nie jest stosowana charakterystyczna dla form gospodarki budżetowej zasada roczności, gdyż okres funkcjonowania funduszu nie jest określony ustawowo i z reguły przekracza jeden rok.¹⁶⁷

Dzięki temu środki znajdujące się w jego dyspozycji nie muszą być wydatkowane pod naciskiem terminów budżetowych (kończącego się roku budżetowego) i groźbą wygaśnięcia uprawnień do dysponowania określoną pulą środków pieniężnych, co sprzyja w oczywisty sposób racjonalizacji wydatków publicznych.¹⁶⁸ Elastyczność gospodarki funduszowej przejawia się w szczególności w pozostawianiu niewykorzystanych środków finansowych w dyspozycji funduszu w kolejnych latach jego funkcjonowania oraz wydatkowania ich dopiero wtedy, gdy zaistnieje stosowna potrzeba.

W przeciwieństwie do kumulacji środków finansowych w ramach funduszu niezrealizowane kwoty planowanych wydatków z budżetu państwa wygasają wraz z upływem roku budżetowego. Możliwość wieloletniego i nieograniczonego korzystania ze zgromadzonych

¹⁶⁴ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 85.

¹⁶⁵ H. Kuzińska, *Finanse publiczne...*, s. 32.

¹⁶⁶ Tamże, s. 31.

¹⁶⁷ B. Woźniak, *Miejsce i rola funduszy ...*, s. 185.

¹⁶⁸ K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 66. Por. też A. Borodo, *Zupełność budżetu w Polsce Ludowej*, Toruń 1979, s. 96-98.

środków (w tym także z osiągniętych nadwyżek) jest szczególnie przydatna w przypadku występowania wspomnianej już konieczności finansowania zadań inwestycyjnych charakteryzujących się długim okresem (cyklem) realizacji.¹⁶⁹

Do innych zalet gospodarki funduszowej w piśmiennictwie zalicza się możliwość jednoczesnego finansowania przy użyciu metody zwrotnej oraz finansowania dotacyjnego.¹⁷⁰ Ponadto pozwala ona na skomasowanie różnych form przychodów, z których wiele nie mogłoby w ogóle wpływać do budżetu lub wpłynęłoby do budżetu innego stopnia.¹⁷¹

Warto także zdawać sobie sprawę z autonomicznego charakteru parabudżetów (jakimi są fundusze celowe) oraz ze specyficznego mechanizmu kreowania przez nie dochodów w celu finansowania wybranych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Wspomniana autonomia przejawia się szczególnie w tym, iż niezależnie od sytuacji sektora finansów publicznych nie może dojść do realokacji środków finansowych z funduszy do jednostek tego sektora (związanej w szczególności z wyrównywaniem niedoborów budżetowych). Nawet więc występowanie istotnych, trwałych nadwyżek finansowych po stronie funduszy celowych (np. w sytuacji niezrównoważenia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych) nie może więc stworzyć podstawy do ich przejęcia przez budżet państwa lub przeniesienia na realizację innego zadania (do innego funduszu). Natomiast ruch środków publicznych w drugą stronę (to znaczy w postaci dotacji kierowanych do funduszy celowych) jest uzasadniony znaczeniem zadań, jakie zostały powierzone do realizacji podmiotom gospodarki funduszowej.¹⁷²

Funkcjonowanie funduszy wyspecjalizowanych nie podlega też wprost kontroli budżetowej, gdyż ich przychody i wydatki nie wchodzi wprost do budżetu, choć plany finansowe niektórych z nich są załączane do ustawy budżetowej.¹⁷³

Istotna jest także większa swoboda wykonywania tej gospodarki, przejawiająca się w szczególności w pozbawionej obowiązku podporządkowywania się dyspozycjom organów nadrzędnych w kwestiach dotyczących redystrybucji zasobów finansowych.¹⁷⁴ Nie bez znaczenia dla rozwoju funduszy celowych może być więc także uwzględnienie dążeń organów niższego szczebla do zwiększenia stopnia ich niezależności. Ponadto stopień złożoności współczesnej gospodarki i uwzględnianie rozmaitych powiązań wymaga

¹⁶⁹ Zwraca na to uwagę m.in. B. Woźniak, *Miejsce i rola funduszy celowych...*, s.185.

¹⁷⁰ K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa...*, s.66.

¹⁷¹ Zob. N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974, s.291.

¹⁷² B. Woźniak, *Miejsce...*, s. 185.

¹⁷³ Tamże, s.186.

¹⁷⁴ E. Denek, *Finansowe aspekty decentralizacji działalności socjalno-kulturalnej*, *Finanse* 1976, nr 6, s.36.

niejednokrotnie przekraczania granic lokalnych i tworzenia „międzylokalnych” (czy też ponadlokalnych) instytucji finansowych dla obsługi całych regionów. Jednocześnie w doktrynie podkreśla się, iż fundusze ze swojej istoty stanowią „dogodną formę międzyszczeblowej dystrybucji środków finansowych”, która na wielu szczeblach usprawnia proces zarządzania.¹⁷⁵

5. Obserwacja funkcjonowania funduszy celowych dowodzi, iż ich tworzenie nasila się zwłaszcza w warunkach występowania trudności gospodarczych, skutkujących powstawaniem napięć w sferze finansów publicznych. Ubytek dochodów w budżecie państwa oraz presja społeczno-polityczna na zwiększone finansowanie pewnych dziedzin sprzyja więc ekspansji gospodarki funduszej, przy czym w Polsce zazwyczaj znajduje to poparcie ugrupowań politycznych znajdujących się w aktualnej chwili u steru władzy.¹⁷⁶

6. Podsumowując przedstawione zalety funduszy celowych trudno nie zauważyć, iż zdecydowana większość z nich wynika po prostu ze słabości gospodarki budżetowej. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o ciągłości ich działalności finansowej, wyrażającej się w dokonywaniu wydatków w miarę gromadzenia dochodów w sposób stały i nieprzerwany jakimikolwiek podziałami czasowymi. Stworzone w ten sposób zostają gwarancje stałego dopływu środków na określone cele, co jest nietypowe dla gospodarki budżetowej i przetargów związanych z ustaleniem struktury budżetu.¹⁷⁷ Działanie w ramach gospodarki pozabudżetowej sprzyja więc stabilizacji zasilania finansowego podmiotów nią objętych. Nie muszą one w szczególności uzasadniać rokrocznie swojego zapotrzebowania na środki finansowe (chyba, że chodzi o otrzymanie wsparcia z budżetu w formie dotacji). Fundusze stanowią elastyczne narzędzia finansowe, dostosowane do specyfiki zarządzania w danej dziedzinie aktywności publicznej.

Jak się więc wydaje, zasadniczo to właśnie ugruntowanie się przekonania o tym, że fundusze wyodrębnione mogą stanowić panaceum na opisane słabości gospodarki budżetowej w decydującym stopniu przyczyniło się do ich ekspansji w naszym kraju na przestrzeni minionych dziesięcioleci.

Ze względu na zalety gospodarki funduszej w doktrynie międzynarodowej wskazuje się na potrzebę utrzymania jej instytucji, natomiast ewentualne działania regulacyjne powinny być odpowiedzią na wspomniane wcześniej problemy. Podnosi się także, iż działania podejmowane przez regulatora powinny zmierzać zasadniczo do: zwiększenia procesu

¹⁷⁵ Z. Pirożyński, *Budżet a fundusze...*, s.24. Por. też N. Gajl, *Instrumenty finansowe...*, s.95.

¹⁷⁶ Por. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 80. Jednocześnie autorka zauważa, że powstawaniu tych funduszy sprzyja także występujące w przekroju terytorialnym zróżnicowanie rozwoju gospodarczego.

¹⁷⁷ K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa...*, s.66.

przejrzystości zadłużenia funduszy celowych (i ograniczenia tej możliwości), udoskonalenia procedury monitorowania ich działalności czy też polepszenia sposobów zarządzania tego typu instytucjami.¹⁷⁸

1.3.4. Ewolucja poglądów na temat gospodarki funduszowej

1. Pomimo istotnej wagi i znaczenia gospodarki funduszowej dla stanu finansów publicznych problematyka związana z jej funkcjonowaniem od dawna jest traktowana w literaturze prawnie - finansowej w nader fragmentaryczny sposób. Dotychczas w ramach piśmiennictwa koncentrowano się przede wszystkim na rozważaniu stosunku funduszy do zasad budżetowych, a także na przedstawianiu motywów ich tworzenia (czemu towarzyszyło często kwestionowanie zasadności istnienia tego typu instytucji). W doktrynie stosunkowo często oceniano też dotychczasowy model funkcjonowania gospodarki funduszowej czy też formułowano metody (zasady) mające usprawnić jej funkcjonowanie.

2. W szczególności kładziono nacisk na konieczność przeznaczania dochodów z wydzielonego źródła jedynie na jeden wskazany cel, natomiast kierowanie ich na inne zadania mogło nastąpić jedynie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach.¹⁷⁹ Akcentowano również konieczność powiązania podmiotowego źródła dochodów z przeznaczeniem pochodzących z nich wydatków. Miało to służyć wzmożeniu zainteresowania podmiotów dokonujących świadczenia na rzecz funduszu efektami jego działalności, co z kolei powinno zasadniczo wpłynąć na pełną i terminową realizację przychodów.¹⁸⁰

Wskazywano także na potrzebę zapewnienia samowystarczalności funduszy (niedopuszczalność dotacji budżetowych) oraz zapewnienia źródeł dochodów proporcjonalnych do zakresu realizowanych zadań, bowiem jedyną granicą ich wykonania powinien być zakres zgromadzonych środków.¹⁸¹

Należy dodać, że w związku z trwającym przez całe dziesięciolecie rozwojem gospodarki funduszowej (niekiedy bez podstaw prawnych) domagano się tworzenia funduszy jedynie w wyjątkowych okolicznościach oraz po spełnienia szeregu dodatkowych warunków. Korespondowało to z akcentowaniem potrzeby uporządkowania problematyki tworzenia i

¹⁷⁸ S. L. Schwarcz, *The Use and Abuse of Special-Purpose Entities in Public Finance* Minnesota Law Review 2012, Vol. 97, Issue 2, s.33.

¹⁷⁹ Zob. E. Baranowska, J. Szafran, *Dochody celowe i fundusze...*, nr 4, s. 26.

¹⁸⁰ E. Denek, *Finansowe aspekty...*, s.35 i n.

¹⁸¹ J. Brożek, *Rozwój gospodarki funduszowej...*, s.140. Autorka postulowała jednocześnie, by wydatki funduszy miały charakter bezzwrotny.

funkcjonowania tych instytucji.¹⁸²

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie był także poruszany problem ekonomicznego uzasadniania wielkości gospodarki funduszowej. Postulowano tutaj w szczególności utrzymanie jej zakresu w „rozsądnych granicach”,¹⁸³ uzasadnionych np. celowością stosowania tej formy organizacyjnej. Zarazem jednak z reguły nie próbowano dociekać na gruncie teorii, przy jakiej ilości funduszy ten postulat ma zostać zrealizowany.

3. W okresie międzywojennym stosunek doktryny prawno-finansowej do funduszy był jednoznacznie negatywny. Zarzucano im w szczególności tworzenie skomplikowanego i nieprzejrzystego systemu publicznej gospodarki finansowej, ukrywanie deficytów budżetowych, podrażanie kosztów administracji państwowej czy zmniejszanie zakresu gospodarki budżetowej. Można uznać, że powszechnie lansowany był wówczas pogląd o szkodliwości nadmiernego stosowania funduszy wyspecjalizowanych.

Jednakże już wówczas pojawiały się opinie akceptujące istnienie niektórych tego typu instytucji (w szczególności mających sprzyjać równowadze budżetowej funduszy utworzonych z pożyczek zaciągniętych na cele określone ustawowo).¹⁸⁴ Niektórzy autorzy (przyznający, iż ze względu na przejrzystość budżetu i trudności w zakresie klasyfikacji wydatków „nauka skarbowości w sposób bardzo wyraźny potępia wszelkie fundusze”)¹⁸⁵ akceptowali jednak istnienie tych instytucji w obrębie budżetu,¹⁸⁶ a nawet poza jego ramami. W ostatnim przypadku chodziło o uniknięcie skrępowania sztywnymi regułami budżetowymi oraz o przeznaczenie uzyskanych wpływów na realizację zadań gospodarki funduszowej (realizacja tak zwanej zasady obrotowości).¹⁸⁷ W literaturze przyznawano także, iż wobec poważnych trudności na odcinku budżetowym jedynym realnym sposobem zabezpieczenia środków na dany cel było rozwijanie gospodarki funduszowej.¹⁸⁸

4. W ramach powojennej doktryny zaznaczyła się pewna ewolucja poglądów, polegająca na coraz częstszym akceptowaniu gospodarki funduszowej w pewnych okolicznościach uzasadnionych niezbędnymi przyczynami, na co niewątpliwie wpływ miała stopniowo postępujący proces decentralizacji systemu finansów publicznych. Warto dodać, że także w

¹⁸² Tak w szczególności M. Kostka, *Niektóre zagadnienia...*, s. 61 i n.

¹⁸³ Por. M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 201. Jednakże już wówczas odrzucano tego typu poglądy dowodząc, iż nawet w warunkach gospodarki centralnie sterowanej nie da się a priori wyznaczyć ekonomicznie uzasadnionego zakresu funkcjonowania funduszy celowych. Taką opinię prezentowała w szczególności J. Brożek, *System funduszy ...*, s. 41 i n.

¹⁸⁴ Zob. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 179.

¹⁸⁵ L. Kurowski, *Podział wydatków...*, s. 115 i n.

¹⁸⁶ Tamże, s. 14 i n.

¹⁸⁷ Tamże, s. 100.

¹⁸⁸ Szerzej omawiam te zagadnienia w ramach podrozdziału 2.1.

okresie PRL przesłanek nasilonego rozwoju funduszy doszukiwano się w słabościach gospodarki budżetowej. Z powodu sztywności i nadmiernej centralizacji dysponowania środkami nie była ona w stanie wchłonąć w pełni nowej treści stosunków gospodarczych, co przeszkadzało, a nawet hamowało rozwój określonej działalności.¹⁸⁹ W szczególności nie dało się uzależnić przynajmniej niektórych wydatków od realizacji dochodów, stąd też włączone one zostały do gospodarki funduszowej.¹⁹⁰ Niektórzy autorzy stwierdzali nawet, że względy praktyczne przemawiają za wprowadzeniem do instytucji budżetu pewnych cech właściwych gospodarce pozabudżetowej.¹⁹¹

W literaturze wciąż jednak podnoszono liczne zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania funduszy celowych (m.in. zwracana tu uwagę na marnotrawstwo środków czy też brak kontroli nad gospodarką funduszkową ze strony ciał założycielskich). Wskazywano również, że uelastycznieniu działalności finansowanej z zasobów tych instytucji towarzyszy zjawisko polegające na usztywnieniu gospodarki finansowej w skali całego kraju.¹⁹²

Ze względu na wykazywanie licznych słabości gospodarki funduszowej też postulowano włączenie jej jednostek do budżetu (względnie objęcie ich regułami gospodarki budżetowej) bądź też utworzenie jednolitego systemu planowania, obejmującego zarówno budżet, jak i fundusze celowe.¹⁹³ Z reguły lepiej oceniano przy tym istnienie funduszy zdecentralizowanych, ponieważ kontrola ze strony rad i ich komisji wydawała się łatwiejsza aniżeli miało to miejsce (ze strony Sejmu) wobec funduszy scentralizowanych.¹⁹⁴

5. W odróżnieniu od poglądów panujących we wcześniejszych okresach we współczesnej doktrynie w posługiwaniu się funduszami celowymi dopatruje się częściej niż uprzednio tylu zalet, co i wad.¹⁹⁵ O ewentualnej przydatności tych instytucji decydować ma w szczególności konstrukcja prawna funduszu, dobór źródeł jego dochodów czy też charakter finansowanych z jego zasobów potrzeb społecznych.¹⁹⁶

Dotychczasowa ocena funkcjonowania gospodarki funduszowej w literaturze przedmiotu jest więc nader niejednoznaczna. Ze względu na pewne niezaprzeczalne zalety teoria dopuszcza

¹⁸⁹ A. Komar, *Finanse rad...*, s.200. Por. też S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, RPEiS 1963, nr 3, s. 77 i n. oraz M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu...*, s. 199-201.

¹⁹⁰ J. Cewe, *O nowy model ekonomiczny gospodarki finansowej jednostek budżetowych*, *Finanse* 1969, nr 9, s.11. Zob. też E. Tegler, *Gospodarka finansowa gminnych...*, s.85.

¹⁹¹ E. Tegler, *Gospodarka finansowa gminnych...*, s.87.

¹⁹² A. Borodo, *Zupełność budżetu...*, s. 91-92.

¹⁹³ J. Wierzbicki, *Budżet w systemie planowania gospodarczego*, *Studia Finansowe* 1969, nr 7-8, s.166. Por. też M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu ...*, s.201.

¹⁹⁴ J. Wierzbicki, *W sprawie przebudowy zasad gospodarki budżetowej państwa socjalistycznego*, RPEiS 1967, nr 1, s. 132.

¹⁹⁵ Zob. zamiast wielu C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, s.141 (wraz z podaną tam literaturą).

¹⁹⁶ B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, s. 109.

istnienie funduszy celowych, jednakże z uwagi na istotne wady omawianą formę gromadzenia i wydatkowania środków publicznych traktuje się raczej jako wyjątkową. Tym samym w dalszym ciągu w znacznej mierze w literaturze prawno-finansowej kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu finansów publicznych przypisuje się budżetowi i gospodarce budżetowej. Tymczasem dotychczasowa praktyka funkcjonowania polskich finansów publicznych (w ramach różnych systemów ustrojowych) wyraźnie eksponuje zalety tej formy prawno - organizacyjnej, o czym piszę szerzej w dalszej części pracy.

1.4. Fundusze celowe na tle zasad budżetowych i publicznego systemu finansowego

1. Gospodarka środkami publicznymi może odbywać się przy wykorzystaniu instytucji budżetu bądź też różnych innych form organizacyjnych powiązanych z nim w bezpośredni lub pośredni sposób. Niektóre z nich w literaturze nazywa się małymi budżetami, a gospodarkę finansową na gruncie której gromadzone są dochody i dokonywane wydatki traktuje się jako pozabudżetową.

Porównując kształt i zasady funkcjonowania obu form publicznej gospodarki finansowej należy zaznaczyć, że różni je w istotnym stopniu stopień specjalizacji oraz kierunki wydatkowania. Budżet stanowi rodzaj uniwersalnego instrumentu, funkcjonującego w bardziej ogólny i złożony sposób. W jego ramach następuje bowiem połączenie gromadzenia środków finansowych z nader różnych źródeł z wydatkowaniem ich na różne cele i zadania w oderwaniu od charakteru oraz rodzaju źródeł dochodów.¹⁹⁷ Tym niemniej jednak w literaturze przedmiotu uznaje się go niekiedy za rodzaj funduszu o charakterze ogólnym, w ramach którego nie następuje powiązanie dochodów z wydatkami.¹⁹⁸

Współczesne budżety za sprawą rozwoju tendencji do „usztyniania” ich wydatków stają się w istocie rzeczy mniejszym lub większym zbiorem funduszy. Przesądza o tym całokształt obowiązujących w danym kraju regulacji prawnych, za sprawą czego zdecydowana większość wydatków ma z góry określone przeznaczenie i nie może być wówczas skierowana na żaden inny cel. Jak wspomniałem, jest to jeden z kluczowych elementów konstrukcji funduszu celowego, tym samym można więc chyba mówić o procesie swoistego „ufunduszowania” gospodarki budżetowej.

¹⁹⁷ Tamże, s. 107 i n.

¹⁹⁸ Por. S. Owsiak, Opinia o poselskim projekcie ustawy o finansach publicznych, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 297 (IP 104-P), Warszawa 2003.

W wielu opracowaniach prawniczych nie wspomina się o tym, że budżet państwa jest funduszem publicznym, natomiast utożsamia się tę konstrukcję z rocznym planem finansowym, określającym poszczególne wielkości budżetu państwa.¹⁹⁹ Tymczasem przyjmowana przez parlament ustawa budżetowa (upoważniająca rząd do realizacji określonych w ustawie dochodów i wydatków) stanowi podstawę utworzenia budżetu.²⁰⁰ W rezultacie w literaturze przedmiotu stwierdza się, iż: „Utożsamianie budżetu państwa z ustawą budżetową, zwłaszcza w przepisach prawnych, jest błędne”.²⁰¹

Tego rodzaju wypadek miał miejsce w szczególności na gruncie art. 61 ust. 1 UFP z dnia 26 listopada 1998 r.,²⁰² gdzie stwierdzono, że: „Budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów...”. Tymczasem w istocie rzeczy budżet jest funduszem publicznym (względnie zbiorem funduszy), o czym świadczy w szczególności źródłosłów tego terminu.²⁰³ W doktrynie zauważa się więc, że: „Współczesne definicje budżetu państwa precyzują go jako zdecentralizowany fundusz publiczny służący gromadzeniu środków publicznych w związku z funkcjami państwa”.²⁰⁴

Tabela nr 1. Porównanie pojęcia budżetu i funduszu celowego

¹⁹⁹ Zob. w szczególności M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

²⁰⁰ J. Owsiak, *Finanse publiczne*..., s. 91. Por. też np. K. Polarczyk, *Zakres długu publicznego. Definicje i statystyka*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych. Wydział Studiów Budżetowych, Raport nr 234 (IV/05), Warszawa, kwiecień 2005, s.29 i n.

²⁰¹ C. Kosikowski, *Legislacja finansowa*, Warszawa 1998, s.61.

²⁰² Dz. U. Nr 155, poz.1014 z późn. zm.

²⁰³ Jeżeli sięgnąć do historii i źródeł tego terminu, to wymaga zaznaczenia, że jego etymologia wywodzi się z łaciny (bulga), skąd przeniknęło ono do języka angielskiego (budget) oraz francuskiego (bougette). Pierwotnie określenie to oznaczało skórzany worek przeznaczony na zbieranie danin, a od XVI wieku sakiewkę (mieszek) i jej zawartość w postaci gromadzenia skarbów, pieniędzy itp. Środki pochodzące z danin były gromadzone w skarbcu królewskim jako skarb władzy państwowej (prywatny majątek króla, który następnie pozyskał charakter publiczny). Gdy w XIX wieku skarb (głównie w postaci złota) został zastąpiony przez pieniądz papierowy, to zarówno „skarbiec”, jak i jego zawartość (w postaci funduszu) zostały nazwane budżetem państwa. Po raz pierwszy nazwa „budżet państwa” została użyta w konstytucji belgijskiej z 1831 r. Zob.: A. Perlakowski, M.Zubik, *Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawno-historyczne)*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 182 (IP XI/00), Warszawa, listopad 2000, s.1; J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s.115; M. Podstawka, *Nowoczesna zarządzanie wydatkami publicznymi, Polityki Europejskie. Zarządzanie i marketing 2011*, nr 6, s.88; Budget, World Wide Words, [http:// www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.html](http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.html). (dostęp z dnia 20 lutego 2013 r.).

²⁰⁴ J. Owsiak, *Finanse publiczne*..., s. 91.

Budżet	Państwowy fundusz
Uniwersalne urządzenie, gromadzące dochody z różnych źródeł i umożliwiające wydatkowanie zgromadzonych zasobów na różne cele - bez względu na to, z jakich źródeł i w jakich proporcjach zasoby powstają.	Wyspecjalizowane urządzenia, służące finansowaniu wąskiej grupy celów na podstawie zasobów gromadzonych z niewielkiej zwykle grupy źródeł dochodów (niekiedy bardzo wydajnej).

Źródło: D. Maśniak, Fundusze państwowe, (w:) Podstawy finansów i prawa finansowego, pod red. A. Drwiłło, Warszawa 2011, s. 383.

Natomiast fundusz celowy stanowi bardziej wyspecjalizowane narzędzie, polegające na ukierunkowanym przepływie publicznych środków finansowych dokonujących się poza budżetem. Jest on w istocie rzeczy budżetem specjalnym utworzonym dla stabilizowania finansowania określonej dziedziny życia społecznego, gospodarczego, itd. Wydatki finansowane ze środków finansowych funduszu są bowiem zawężone do określonej dziedziny lub kategorii zadań publicznych. Natomiast zasoby tej instytucji są gromadzone zazwyczaj przy użyciu niewielkiej (aczkolwiek nieraz niezwykle wydajnej) grupy źródeł dochodów.

Warto dodać, że reguły działania budżetu i gospodarki funduszowej są odmienne, co jest oczywiście uwzględniane przy wyborze metody realizacji celów publicznych (np. fundusze wybiera się ze względu na występującą w danej sytuacji niewydolność finansowania budżetowego). W przeciwnym wypadku mielibyśmy do czynienia z istnieniem jedynie jednego z dwóch omawianych modeli gospodarki finansowej.

2. Na przestrzeni całych dziesięcioleci funkcjonowania funduszy celowych w naszym kraju jedynie stosunkowo nieliczne z nich odznaczały się brakiem występowania w ich ramach powiązań o charakterze budżetowym. Już od połowy lat dwudziestych XX w. w polskim systemie finansów publicznych rozpoczęła i intensywnie rozwijała się praktyka tworzenia coraz liczniejszych funduszy opartych na określeniu odrębnych celów, wydatków i dochodów powiązanych z budżetem państwowym. Odbywało się to dzięki umieszczeniu w budżecie pozycji „dotacje” wśród wydatków (z reguły w postaci jednego zapisu) lub „wpływy” wśród dochodów określonego dysponenta.²⁰⁵

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż we Francji w połowie XX stulecia nasilił się proces debudżetyzacji, gdyż istotne wydatki inwestycyjne przeniesiono wówczas do funduszy celowych. Ponieważ wydatki te nie stanowiły już pozycji w budżecie, tym samym zmniejszono deficyt budżetowy poprzez zastąpienie równowagi budżetowej sztuczną

²⁰⁵ J. Stankiewicz, Debudżetyzacja..., s. 93.

równowagą księgową.²⁰⁶ Współcześnie niejednokrotnie wskazuje się na posługiwanie się tego typu zabiegami również w polskiej praktyce budżetowej, w szczególności poprzez ukrycie deficytu budżetowego w ramach niewchodzącego w skład sektora finansów publicznych Krajowego Funduszu Drogowego.²⁰⁷

Szczególne związki zachodzące pomiędzy systemem budżetowym a funduszami wyodrębnionymi w systemie finansowym państwa stworzyły okazję do podjęcia prób wyjaśnienia istoty tych funduszy poprzez analizę tych powiązań. Jak wiadomo, budżet państwa jest podstawowym i centralnym zasobem środków pieniężnych, gromadzonych oraz wydatkowanych na bezzwrotne finansowanie podstawowych i stałych celów polityki prowadzonej przez władze publiczne. Jednakże do chwili obecnej brak jest zgody co do terminologii określającej omawiane fundusze, chociaż na gruncie normatywnym już przed wieloma laty została już określona ich przynależność prawno-organizacyjna w ramach sektora finansów publicznych.²⁰⁸

Tabela nr 2. Porównanie głównych cech funkcjonowania budżetu i funduszu celowego

Cecha	Budżet	Fundusz celowy
-------	--------	----------------

²⁰⁶ Zob. Lascombe, X. Vandendriessche, Les finances publiques, Paris 1998, s. 47.

²⁰⁷ Por. np. <http://www.rybinski.eu/2011/04/prawda-o-polskim-dlugu-publicznym> (dostęp z dnia 20 maja 2013 r.) oraz wywiad z Z. Koźmiukiem, Wielkie zamykanie pod dywan, Niedziela 2011, Nr 24, s. 22 i n.

²⁰⁸ Szerzej te zagadnienia będą analizowane w dalszej części pracy.

Przedmiot finansowania	ogólny	ściśle określony
Okres finansowania	roczny	nieokreślony
Ciągłość finansowania	brak	zapewniona
Bezpieczeństwo finansowania zadań	niskie - konkurencyjność zadań	wysokie - brak konkurencyjności zadań
Arbitralność w alokacji środków	istotna	nieistotna
Możliwość akumulacji środków finansowych po roku finansowym	nie istnieje	istnieje
Zasady gospodarki finansowej	szttywne (rygorystyczne)	elastyczne
Możliwość mobilizacji dochodów	minimalne	znaczne
Możliwości kontroli ze strony władz przedstawicielskich	istotne	ograniczone
Racjonalizacja wydatków	ograniczona	znaczna
Możliwość realokacji środków finansowych stosownie do zmieniających się warunków społecznych i politycznych	duża	mała
Możliwość nieracjonalnego wydatkowania środków w wyniku działania grup nacisku	duża	mała

Możliwość rozbicia gospodarki pieniężnymi środkami publicznymi	mała	duża
Podleganie działaniu reguły wydatkowej	istnieje	nie istnieje
Elastyczność form prawno -organizacyjnych	nieznaczna	znaczna

Źródło: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 136 oraz opracowanie własne.

Była już mowa o tym, że z reguły jako uzasadnienie powoływania funduszy celowych wskazuje się właśnie niedoskonałości gospodarki budżetowej (a zwłaszcza jej podporządkowanie rygorowi zasady roczności), zaś wyrazem wyodrębnienia poza tę ramy jest przechodzenie niewykorzystanych środków pieniężnych na następny okres gospodarczy.²⁰⁹

Wydzielenie z funduszu zbiorczego (zwłaszcza wobec braku środków) określonej sfery finansowania może być przy tym bardzo korzystne dla samego budżetu. Aby uniknąć presji na zwiększenie wydatków, wiąże się określone dochody z wydatkami w postaci utworzenia odrębnego funduszu celowego. Wskutek naturalnej dynamiki jego dochody mogą być też wyższe niż gestor budżetu skłonny byłby przeznaczyć na typ działalności objętej funduszem, tym bardziej, że może to być połączone z wyzwoleniem inicjatywy społecznej do gromadzenia środków na dany cel.²¹⁰

Gospodarka funduszowa stanowi więc uzupełniającą budżet instytucjonalną formę finansów publicznych, gdyż przy jej pomocy pewien zakres zadań publicznych jest finansowany poza systemem budżetowym.²¹¹ W praktyce niekiedy przybiera to nawet postać równoległego finansowania (dublowania) tych samych inwestycji. Mimo poważnych wątpliwości doktrynalnych co do racjonalności tego typu praktyk²¹² polski system prawny dopuszcza komplementarność i współistnienie obu tych form organizacji finansów publicznych.²¹³

Poza przeznaczaniem wydatków funduszy na realizację typowo budżetowych zadań instytucje te charakteryzuje także w większości budżetowy charakter ich dochodów.²¹⁴ Pochodzą one

²⁰⁹ Z. Pirożyński, E. Winter, *Budżet państwowy...*, s.66.

²¹⁰ J. Wierzbicki, *Budżet w systemie...*, s.166.

²¹¹ Zob. D. Maśniak, *Fundusze państwowe...*, s. 379 i n.

²¹² Tak w szczególności J. Kaleta, *Gospodarka budżetów...*, s.70-71.

²¹³ Zasadzie komplementarności zaprzecza finansowanie określonej dziedziny tylko przez fundusze (np. obecnie są to wypłaty emerytur) lub budżet, bądź też wystąpienie sytuacji, w której jedynym źródłem funkcjonowania funduszy są dotacje budżetowe. Por. szerzej D. Maśniak, *Fundusze państwowe...*, s. 384.

²¹⁴ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego...*, s. 404.

bowiem ze środków wydzielanych corocznie w postaci dotacji budżetowych, które teoretycznie powinny być przydzielane tylko w sytuacji niewystarczających dochodów funduszu. W praktyce dotacje te były podstawowym dochodem, gdy źródła przychodów okazywały się niewspółmiernie niskie do wydatków (np. w sferze ubezpieczeń społecznych). Możliwe wprawdzie jest czerpanie tych środków także z innych pozabudżetowych źródeł,²¹⁵ a ponadto występują inne formy powiązań funduszy celowych z budżetem (np. możliwość przekazania środków finansowych funduszu do budżetu z chwilą jego likwidacji). Tym niemniej dotacje te pełnią rolę podstawowego instrumentu oddziaływania organów budżetowych na funkcjonowanie funduszy celowych.²¹⁶ Stanowią one bezzwrotną formę finansowania gospodarki funduszowej, przy zastosowaniu której wysokość finansowania zależna jest od decyzji organu udzielającego. Ponadto plany finansowe wielu funduszy celowych są uchwalane równocześnie z budżetem bądź też są załączane w formie załączników do aktualnej ustawy budżetowej.

Dochody funduszy mają charakter publiczno-prawny (quasi-podatki, opłaty, kary) i budżetowy (w przypadku nieutworzenia funduszu trafiłyby więc one do puli dochodów budżetowych), a uzyskiwane są one z dochodów związanych z realizacją tych zadań, do jakich powołano daną instytucję.

3. Chociaż fundusze bywają określane „parabudżetami”, to jednak pod pewnymi względami są one skonstruowane w odmienny sposób od zasad, na jakich opiera się funkcjonowanie „dużego budżetu”. Do najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu (stanowiących przesłanki i motywy tworzenia funduszy) można zaliczyć:²¹⁷

- 1) powiązanie dochodów z wydatkami w ramach funduszu;
- 2) wyodrębnienie funduszu z budżetu, które może nastąpić poprzez odwołanie się do rozmaitych kryteriów (organizacyjnych, finansowych czy też prawnych);
- 3) możliwość przechodzenia na następny rok budżetowy środków nie wykorzystanych w danym roku co uelastycznia gospodarowanie zasobami funduszu i umożliwia

²¹⁵ Mogą mieć więc one charakter podatkowy lub nie - podatkowy (np. gdy w dochodach funduszu przewidziane są kwoty z darowizn czy z zapisów). Por. E. Tołwiński, *Zasady budżetowe...*, s.115.

²¹⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego...*, s. 407. Szerzej na temat dotacji budżetowej zob. w szczególności E. Chojna-Duch, *Struktura dotacji budżetowej: studium teoretyczno-prawne*, Warszawa 1988.

²¹⁷ Zob. K. Piotrowska-Marczak, *Fundusze jako forma dywersyfikacji środków publicznych*, (w:) *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, pod. red. T. Farmulskiej i J. Nowakowskiego, Warszawa 2006, s. 15 i n.; K. Piechota, *Gospodarka funduszami...*, s. 28 oraz W. Konieczny, *Fundusze aktywizacji...*, s. 34-35, który zaznacza jednocześnie, iż wymienione w pkt. 3-7 cechy pozwalają odróżnić fundusze celowe od pozostałych wówczas występujących form gospodarki pozabudżetowej, to znaczy gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych oraz zakładów budżetowych.

zgromadzenie w jego ramach ilości środków finansowych niezbędnych na większe przedsięwzięcia;

- 4) budżetowy charakter dochodów;
- 5) występująca stosunkowo często niezależność dochodów funduszu od działalności prowadzonej poprzez jego dysponenta oraz rozerwanie funkcji gromadzenia środków i ich wykorzystywania;
- 6) samowystarczalność, dopuszczająca przyznanie dotacji budżetowej jedynie w przypadku wystąpienia pewnych wyjątkowych okoliczności;
- 7) wymóg istnienia specjalnej podstawy prawnej dla powoływania funduszy celowych;

5. Tworzenie i działalność wyodrębnionych funduszy stanowi odejście od reguł rządzących tradycyjnie funkcjonowaniem gospodarki budżetowej. Tym samym najważniejsze różnice pomiędzy nią a funkcjonowaniem funduszy wydają się dotyczyć respektowania klasycznych zasad budżetowych. Reguły te zostały opracowane w teorii skarbowej celem zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu budżetowego państwa. W chwili obecnej wspomniane zasady traktuje się zresztą raczej jako pewien zespół postulatów ze strony nauki, a nie jako bezwzględnie obowiązujące reguły. Część z nich jest jednak niewątpliwie przestrzegana, w tym także w ramach polskiego systemu prawnego.²¹⁸

W piśmiennictwie niekiedy wskazuje się na anachroniczny charakter oceniania celowości tworzenia i przydatności funduszy przez pryzmat tradycyjnych zasad budżetowych.²¹⁹ Istnienie wielu źródeł finansowania sprawiło, że budżet przestał pełnić rolę naczelnego planu finansowego państwa. Ponieważ zaś gospodarka finansowa (w zależności od zadań i celów, jakie mają być osiągnięte) może przybrać różny kształt organizacyjny, stąd też bardziej miarodajne miało być rozpatrywanie tych kwestii na tle systemu finansów jako całości.²²⁰

Jak się więc wydaje, nie można wspomnianych reguł ograniczać jedynie do samego systemu budżetowego, gdyż można objąć nimi również dysponentów funduszy celowych. Każda z tych zasad może być bowiem rozpatrywana odpowiednio na poziomie ogólnym lub szczególnym, co w obu sytuacjach wywołuje konkretne skutki dla gospodarki funduszej. Są to bowiem reguły o charakterze uniwersalnym, wykraczające poza ramy budżetu, które powinny być respektowane we wszelkich planach finansowych państwa.²²¹ W piśmiennictwie jednak zauważa się, że nie wszystkie te zasady nadają się do regulacji funkcjonowania całego

²¹⁸ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 139 i n.

²¹⁹ J. Brożek, *System funduszy...*, s.47.

²²⁰ A. Komar, *Finanse rad...*, s. 215 i n.

²²¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s.109 oraz J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s.44-45.

sektora finansów publicznych.²²²

Dla funkcjonowania gospodarki funduszowej szczególnie istotna wydaje się być zasada równowagi, gdyż zgodnie z nią źródła finansowania funduszu powinny być wystarczające dla realizacji przypisanych mu celów. Respektowanie tej konstrukcji przez dysponentów jest niezbędne dla ciągłej realizacji celów funduszu ze względu na niemożność modyfikowania przez nich źródeł finansowania swoich zadań. Reguła równowagi oznacza także, że jeśli dla realizowania przez fundusz ważnych celów wyodrębniono określone zasoby finansowe, to w razie wystąpienia deficytu powinny one zostać uzupełnione ze środków o charakterze pozafunduszowym.²²³ Ze złamaniem tej zasady będziemy mieć miejsce w sytuacji ustalenia z góry (na podstawie odrębnych aktów prawnych) konkretnego poziomu wydatków funduszu w wysokości przekraczającej zagwarantowane w jego ramach środki. Usztywnianie wydatków tej instytucji może doprowadzić w rezultacie do powstania trudności w zakresie przestrzegania zasady równowagi.²²⁴

Warto też zwrócić uwagę na zasadę jedności, która w ujęciu formalnym (na poziomie szczególnym) oznacza przyjmowanie planów finansowych poszczególnych funduszy w formie jednego dokumentu, natomiast na poziomie ogólnym wymaga uwzględnienia ich w ramach ustawy budżetowej.²²⁵ Zasada jedności materialnej głosi natomiast konieczność przeznaczania wszelkich dochodów na cele ogólne. Istnienie gospodarki funduszowej oznacza jednak niemożność realizacji tej zasady na poziomie ogólnym.²²⁶ Warto dodać, że w teorii poddawano nawet w wątpliwość samo istnienie tej reguły jedności budżetu z uwagi na istnienie rozbudowanej grupy wyjątków w stosunku do niej (np. w postaci rachunków pozabudżetowych).²²⁷

Jak już była o tym mowa, do istoty funduszy celowych (wyjaśniającej przyczynę ich nieustannego odradzania się) należy właśnie powiązanie zasad jedności i funduszowania. Jak bowiem zwrócono uwagę w doktrynie, nie jest możliwe przeprowadzenie dychotomicznego podziału pomiędzy tymi formami prowadzenia publicznej działalności finansowej. Co więcej,

²²² Bliżej zob. E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, (w:) *System prawa finansowego*. Tom II, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, pod. red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2010, s. 14.

²²³ K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 43.

²²⁴ Tamże, s. 43-44.

²²⁵ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Warszawa 2001, s. 62. Por. też T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982.

²²⁶ Niekiedy zaznacza się, że reguła ta wyklucza istnienie „podfunduszy” w ramach gospodarki funduszowej. Zob. G. Krasowska-Walczak, *Finanse publiczne*, Poznań 1996, s. 78 (cyt. za: K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 44).

²²⁷ Por. N. Gajl, *Instrumenty finansowe...*, s.95. Zob. również C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 287.

paradoksalnie w toku rozwoju historycznego obie te reguły pozostają ze sobą w pewnym dialektycznym związku. Oznacza to, że fundusze celowe nie naruszają jedności w finansach publicznych i stanowią jedną z podstawowych form gospodarki finansowej.²²⁸

Złożonym charakterem odznacza się też zasada zupełności (powszechności), której geneza była związana z dążeniem do zaprezentowania parlamentom wszelkich operacji finansowych.²²⁹ W wąskim ujęciu głosi ona, że wszelkie dochody i wydatki funduszu celowego powinny obejmować jego plan finansowy. Natomiast w ujęciu szerokim reguła zupełności wymaga ich uwzględniania w planie finansowym całego sektora publicznego (budżetu). W doktrynie podkreśla się, że przestrzeganie tej zasady ułatwia realizację przez gospodarkę funduszą funkcji demokratycznych i kontrolnych.²³⁰

Warto zwrócić uwagę na to, iż doktryna francuska uznaje tę gospodarkę za poważne ograniczenie w zakresie sprawowania kontroli parlamentarnej, ponieważ pożyczki publiczne są wówczas przekazywane dla danego funduszu, a nie dla konkretnego rozdziału budżetu. Ponadto kompetencje parlamentu w tym kraju są bardzo ograniczone w szczególności w stosunku do funduszy opartych na funkcjonowaniu rachunku bieżącego, których funkcjonowanie ma również stanowić naruszenie zasady równowagi budżetowej.²³¹

Istotną rolę w historii parlamentaryzmu odegrała także zasada jednoroczności, która stanowiła formę zagwarantowania przedstawicielom społeczeństwa corocznego rozstrzygnięcia o wysokości i przeznaczeniu danin. Z różnych względów niekiedy reguła ta jest obchodzona, m.in. poprzez przekazanie realizacji wieloletnich inwestycji funduszom celowym, które niewykorzystane w danym roku środki muszą z założenia przeznaczać na finansowanie swej działalności w dalszej perspektywie. Tym samym zasada jednoroczności może być przestrzegana przez fundusze w identycznym zakresie, w jakim respektowana jest ona przez inne jednostki organizacyjne sektora publicznego.²³²

Funkcjonowaniu gospodarki funduszowej nie powinna się także sprzeciwiać zasada jawności, zgodnie z którą informacje o dochodach i wydatkach o charakterze publicznym powinny być ogólnie dostępne i przedstawione społeczeństwu, zaś w praktyce zaprezentowane jego organom przedstawicielskim czy też różnym organizacjom społecznym, etc.²³³ Zgodnie

²²⁸ Por. W. Konieczny, Fundusze aktywizacji..., s. 23 i n.

²²⁹ E. Chojna-Duch, Podstawy finansów..., s. 140.

²³⁰ K. Zubelewicz, Fundusze publiczne..., s. 44.

²³¹ Zob. Lascombe, X. Vandendriessche, Les finances..., s. 35 i n.

²³² K. Zubelewicz, Fundusze publiczne..., s. 45.

²³³ S. Owsiak, Finanse publiczne..., s.110. Należy dodać, że wymóg jawności w sferze całej publicznej gospodarki funduszowej można wyprowadzić także z zapisów Konstytucji RP z 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz.483 z późn. zm.), która w art. 61 ust. 1 przyznaje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji na temat działalności organów publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne.

natomiast z zasadą przejrzystości powinno to odbywać się w sposób zapewniający możliwie jak najszersze zrozumienie funkcjonowania gospodarki funduszowej,²³⁴ przy czym braki tu występujące stanowią jeden z czołowych zarzutów formułowanych pod jej adresem.

Powstawaniu funduszy celowych wydaje się sprzyjać zasada operatywności ze względu na formułowanie wymagań w zakresie opracowywania budżetu w układzie podmiotowym, przypisującym zadania gromadzenia dochodów lub dokonywania wydatków konkretnym podmiotom.²³⁵

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zwłaszcza zasada szczegółowości nie powinna być ograniczana jedynie do gospodarki budżetowej ze względu na ryzyko poważnego usztywnienia działalności finansowej.²³⁶ Polega ona bowiem na szczegółowym opisywaniu pochodzenia dochodów i przeznaczania wydatków publicznych. W odniesieniu do gospodarki funduszowej jej znaczenie polega na tym, że plan finansowy funduszu powinien być terminowo realizowany na każdym jego etapie. Oznacza to, że poszczególne wydatki nie powinny przekraczać przewidzianych kwot.²³⁷

Zgodnie natomiast z zasadą realności kwoty przewidziane w planach finansowych funduszy powinny być jak najbardziej precyzyjne i możliwe do zrealizowania. Natomiast ich wydatkowania fundusze powinny dokonywać na zasadzie gospodarności.²³⁸

Należy więc uznać, że zasady budżetowe nie tylko nie przeciwstawiają się powstawaniu gospodarki funduszowej, lecz mają wpływ na jej funkcjonowanie. Wynika to w dużej mierze z opisanego wyżej, „funduszowego” charakteru samego budżetu. Ponadto warto pamiętać o tym, że stopniowo w ciągu dwudziestego stulecia nastąpiło odejście od dogmatycznego respektowania reguł charakterystycznych dla dominacji klasycznej gospodarki budżetowej. Sprzyjało to oczywiście w znacznym stopniu rozwojowi gospodarki funduszowej i stosowaniu tych zasad również w stosunku do jej podmiotów.

1.5. Podsumowanie

Fundusz celowy stanowi swoistą konstrukcję prawno-finansową, polegającą na wyodrębnieniu z ogólnej masy zasobów pieniężnych państwa lub innego podmiotu środków finansowych i przeznaczeniu ich na zadania z reguły ściśle określone w przepisach

²³⁴ K. Zubelewicz, Fundusze publiczne..., s. 46. Por też Z. Rybarski, Nauka..., s. 33-34.

²³⁵ K. Zubelewicz, Fundusze publiczne..., s. 46.

²³⁶ Zob. szerzej J. Szolno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 36 i n.

²³⁷ K. Zubelewicz, Fundusze publiczne..., s. 45.

²³⁸ Tamże, s. 46.

tworzących fundusz. Utworzenie, wyposażenie w zadania czy też zniesienie funduszu następuje na podstawie aktu normatywnego, stanowiącego przejaw wykonywania władztwa organizacyjnego ze strony państwa.

Dotychczasowa ocena sensu funkcjonowania gospodarki funduszowej w literaturze przedmiotu jest nader niejednoznaczna, przy czym dokonała się tutaj pewna ewolucja poglądów, polegająca na odejściu od generalnie dominujących uprzednio negatywnych ocen na temat funduszy. W rezultacie w ramach współczesnej doktryny w posługiwaniu się tymi instytucjami dopatruje się raczej mniej więcej jednakowych wad i zalet, przy czym moim zdaniem zalety jednak wydają się przeważać przy generalnej ocenie funduszy.

Popularność funduszy wyspecjalizowanych w naszym kraju na przestrzeni minionych dziesięcioleci wynika w znacznym stopniu ze słabości gospodarki budżetowej (takich jak np. jej ogólny charakter, sztywność czy roczny cykl funkcjonowania). Gospodarka funduszowa stanowi przy tym uzupełniającą budżet instytucjonalną formę finansów publicznych, chociażby ze względu na budżetowy charakter większości dochodów czy też realizację zadań o charakterze typowo budżetowym.

Pomimo wielu odmienności fundusze celowe mogą też funkcjonować w oparciu o klasyczne zasady budżetowe, sformułowane przez teoretyków myśli skarbowej celem usprawnienia publicznej gospodarki finansowej. Jak się wydaje, fenomen nieustannego odradzania się gospodarki funduszowej polega w znacznej mierze na prawnym powiązaniu w jej ramach dochodów z wydatkami na zasadzie jedności w postaci przeznaczania całości dochodów na wszystkie wydatki. Należy jednak zaznaczyć, że z istoty funduszu wynika jedynie niemożność stosowania zasady jedności materialnej, to znaczy pokrywania wydatków bez związku z pochodzeniem środków. W tym bowiem przypadku wspomniana reguła oznaczać może jedynie zakaz funkcjonowania swoistych „podfunduszy” w ramach już istniejących i wyodrębnionych funduszy celowych.

Warto też podnieść, że budżet stanowi rodzaj funduszu ogólnego przeznaczenia, współcześnie składającego się z wielu mniejszych funduszy (ze względu na postępujące „usztynwienie” gospodarki budżetowej, które z kolei wynika z kształtu aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych).

Na zakończenie tego fragmentu pracy warto zwrócić jeszcze raz uwagę na przesłanki powoływania instytucji gospodarki funduszowej. Kluczowymi kwestiami jest tutaj oddanie gestorom danego funduszu wydajnych źródeł dochodów, co umożliwia elastyczne kształtowanie zasilenia tego typu instytucji w sposób umożliwiający realizację ich zadań. Ma to miejsce wtedy, gdy ich administracja ma realny wpływ na wzrost źródeł realizowanych

dochodów (co jednak nie zdarza się często w praktyce).

Rozdział II. Geneza i uwarunkowania rozwoju gospodarki funduszowej przed 1989 r.

2.1. Powstanie i kształtowanie się funduszy celowych jako publicznej formy gospodarki finansowej

2.1.1. Okres starożytności i średniowiecza

1. Jednym z najstarszych zjawisk finansowych są nakładane i pobierane z myślą o finansowaniu określonego celu fundusze publiczne lub daniny celowe.²³⁹ Z wyodrębnieniem się pierwszych tego typu instytucji mieliśmy do czynienia już w starożytności na terenie Babilonii oraz Izraela, gdzie znano podatki celowe nakładane wyłącznie dla zaspokojenia potrzeb kultu religijnego.²⁴⁰ Natomiast w starożytnych Atenach występował fundusz wojskowy oraz widowiskowy.²⁴¹ Gospodarkę funduszową znano również i rozwijano w ramach imperium rzymskiego, przy czym w szczególności służyła ona celom wojskowym²⁴² lub socjalnym (m. in. dla dostarczania środków na utrzymanie dzieci z ubogich rodzin).²⁴³

2. Kolejny etap w rozwoju gospodarki funduszowej stanowiło średniowiecze, kiedy to na terenie Europy rozpowszechnił się system pobieranych na określony cel danin w naturze. Na przykład ludność w państwie Franków miała obowiązek ponoszenia ciężarów fiskalnych w rodzaju dostarczania kwater dla wojska czy też wykonywania różnego rodzaju prac związanych z utrzymaniem publicznych dróg czy mostów.²⁴⁴

Również w średniowiecznej Polsce występowały służebności o charakterze transportowym (jak na przykład tzn. podwoda, a więc obowiązkowe dostarczenie koni czy wołów dla podróżujących urzędników panującego władcy) czy też łowieckim (w rodzaju konieczności strzeżenia gniazd sokolich bądź żywienia psów gończych). Znano także inne rodzaje obciążeń celowych (np. prawo stacji polegające na obowiązku goszczenia ważnych osobistości

²³⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 130.

²⁴⁰ Por. szerzej K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 22-23.

²⁴¹ N.G. L. Hammond, *Dzieje Grecji*, Warszawa 1977, s. 640.

²⁴² Na temat tzn. *Aerarium militare*, czyli fundusz 20 lat w wojsku piszą np. M. Cary, H.H. Scullard, *Dzieje Rzymu. Od czasów najdawniejszych do Konstantyna*. Tom II, Warszawa 1992, s. 49 i n.

²⁴³ Tamże, s. 216.

²⁴⁴ T. Manteuffel, *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 1996, s. 79 i n. Zob. też B. Zientara, *Historia powszechna średniowiecza*, Warszawa 1996, s. 120.

państwowych). W miarę rozwoju gospodarki pieniężnej począwszy od XIII wieku osady obciążone tego typu daninami zaczęły stopniowo uiszczać specjalne podatki na określony cel.²⁴⁵

Wymaga odnotowania, iż informacje o dawnej polskiej gospodarce finansowej pochodzą niekiedy z wielu, niekiedy nader zaskakujących źródeł. Na przykład o funkcjonującym w dziewiętnastym stuleciu w Zakopanem funduszu celowym (utworzonym na utrzymanie tej „stacyi klimatycznej” i pobierającym opłaty od osób ją odwiedzających) pisał w swoim Ilustrowanym Przewodniku od Tatr do Pienin Walery Elisz.²⁴⁶

Przy omawianiu tych zagadnień też warto zwrócić uwagę na fakt, iż pomimo długiej historii i znacznego rozpowszechniania (w pewnych okresach) gospodarki funduszowej trudno znaleźć w historii polskiego prawa konkretną definicję funduszu celowego. Należy przy tym uzmysłwić sobie fakt, iż po raz pierwszy funkcjonowanie funduszy zastało usankcjonowane na gruncie regulacji normatywnej o charakterze ogólnym dopiero w 1958 r., zaś próby zdefiniowania tego typu instytucji podjęte zostały przez ustawodawcę dopiero pod koniec ubiegłego stulecia!²⁴⁷

3. W toku wielowiekowego rozwoju publicznej gospodarki finansowej fundusz wykształcił się jako wcześniejsza w stosunku do ogólnego państwowego budżetu forma finansowania zadań państwa. Było to zasadniczo związane ze słabym rozwojem administracji fiskalnej oraz występowaniem trudności ze stworzeniem jednego, scentralizowanego zasobu środków publicznych. W rezultacie oparta o rozbięcie celowe metoda partykularnego finansowania była przez długi czas jedyną dostępną formą finansowania zadań państwa i innych związków publicznoprawnych.²⁴⁸ Mam tu na myśli obowiązek ponoszenia przez poddanych ciężarów tzw. prawa książęcego, a więc danin i powinności na rzecz panującego (notabene wywodzących się często jeszcze z czasów pogańskich).²⁴⁹

Ponadto przez długi okres odwoływano się do zestawiania rachunków dla poszczególnych jednostek podziału terytorialnego lub działów administracji, układając np. budżety wojskowe czy też edukacyjne. Na przykład w 1563 r. król Zygmunt August rozstrzygnął spór dotyczący

²⁴⁵ J. Bardach, (w:) J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 2001, s. 70-71 (poniżej cyt. jako J. Bardach, Historia...). Na temat systemów celowych danin średniowiecznych oraz jego przekształceń por. w szczególności: B. Markowski, Administracja skarbowa w Polsce, Warszawa 1931, s. 15 i n.; J. Rutkowski, Zarys gospodarczych dziejów Polski w czasach przedrozbiorowych, Poznań 1923, s. 43 i n.; S. Smolka, Mieszko Stary i wiek jego, Warszawa 1959, s. 55 i n.; J. Widajewicz, Powołowe-poradnie: danina ludności wiejskiej w dobie piastowskiej, Studia nad Historią Prawa Polskiego, Tom V, z. 4, Lwów 1913.

²⁴⁶ [Za:] W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tymiński, Polski system budżetowy, Warszawa 1992, s. 10. Autorzy dodają, że fundusz ten został mądrze pomyślany i skutecznie działał przez wiele lat.

²⁴⁷ Szerzej piszę o tych kwestiach w podrozdziale 3.2. oraz 3.3.

²⁴⁸ T. Dębowska-Romanowska, Fundusze systemu budżetowego..., s. 398.

²⁴⁹ B. Markowski Administracja skarbowa..., s. 17.

ponoszenia kosztów na utrzymanie stałego wojska, zrzekając się na prośbę izby poselskiej $\frac{1}{4}$ dochodów (tzw. kwarta) uzyskiwanych ze swych dóbr (a więc tak zwanych królewszczyn). Począwszy od 1569 r. sumy pozyskiwane w ten sposób trafiały do osobnego skarbcza kwarcianego w Rawie Mazowieckiej (tzn. skarbu rawskiego), który był jednocześnie zasilany doraźnymi podatkami na utrzymanie armii, przy czym funkcjonowanie tej instytucji było kontrolowane przez komisję sejmową na podstawie sprawozdania przygotowanego przez podskarbiego. Jednak ten system finansowania nie sprawdził się w praktyce z uwagi na stopniowe zmniejszanie realnej wartości dochodu pozyskiwanego z królewszczyn (od $\frac{1}{5}$ założonego dochodu w początkowym okresie istnienia skarbu rawskiego do zaledwie 5 % dochodów pozyskiwanych w XVII stuleciu).²⁵⁰

W dobie prowadzenia licznych wojen musiało to oczywiście prowadzić do osłabienia pozycji mocarstwowej ówczesnej Rzeczypospolitej. Sam zaś skarb rawski pozostał niespełnioną nadzieją twórców i działaczy ruchu egzekucyjnego dążących do utworzenia skarbu państwowego, opartego na stałych dochodach (uzyskiwanych niezależnie od corocznych decyzji Sejmu) oraz odpowiadających potrzebom nowożytnego państwa, którego kwarta miała stanowić jedynie część dochodów.²⁵¹ Uwagę zwraca brak takiego odrębnego skarbu (funduszu) na Litwie i związane z tym problemy z egzekwowaniem podatków na cele militarne.²⁵²

Innym rodzajem stałego i celowego podatku (ustanowionego przez Sejm w 1649 r.), przeznaczonego na utrzymanie (na tzn. „chleb zimowy”) wojska była tzn. hiberna.²⁵³

Zmierzające do utworzenia stałego systemu finansowania armii reformy Sejmu (tzn. „niemego”) z 1717 r. doprowadziły w istocie do utworzenia funduszu wojskowego przeznaczonego na płace dla wojska z istniejących podatków (wielu badaczy upatruje się tutaj

²⁵⁰ Na temat tej problematyki zob. w szczególności: A. Filipczak-Kocur, Skarb koronny za Zygmunta III Wazy, Opole 1985, s. 12 i n.; też, Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1648. Projekty-ustawy-realizacja, Warszawa 2006, s. 16 i n.; A. Pawiński, Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego, Źródła dziejowe. Tom VIII, Warszawa 1881, s. 132 i n.; A. Sucheni-Grabowska, Walka o wymiar i przeznaczenie kwarty w końcu XVI w. i na początku XVII w., Przegląd Historyczny 1965, zeszyt 1, s. 24 i n.; J. Wimmer, Wojsko i skarb Rzeczypospolitej u schyłku XVI w. i w pierwszej połowie XVII w., Studia i Materiały do Historii Wojskowości, Tom XIV, cz. 1, Warszawa 1968; tenże, Wojsko Rzeczypospolitej w dobie wojny północnej, Warszawa 1956, s. 28 i n.; W. Pałucki, Drogi i bezdroża skarbowości polskiej XVI i pierwszej połowy XVII w., Wrocław 1974, s. 39 i n.

²⁵¹ A. Filipczak-Kocur, Skarb koronny..., s. 16.

²⁵² Zagadnienia te omawia A. Filipczak-Kocur, Skarb koronny za pierwszych dwóch Wazów 1587-1648, Wrocław 1994, s. 41 i n.

²⁵³ Bliżej por. J. Socha, Hiberna. Studium z dziejów skarbowości w dawnej Polsce, Lwów 1937 oraz M. Nycz, Geneza reform skarbowych Sejmu Niemego : studium z dziejów skarbowo-wojskowych z lat 1697-1717, Poznań 1938, s. 35 i n.

załączka późniejszego ogólnego budżetu państwowego).²⁵⁴

4. Tworzenie funduszy celowych w dawnych wiekach można postrzegać jako czynnik sprzyjający społecznej kontroli w sferze publicznej gospodarki finansowej. Do momentu oddzielenia osobistego skarbu monarchy od sfery finansów państwa istotnym problemem było traktowanie przez panujących dóbr publicznych jako ich prywatnych zasobów finansowych. Wprowadzenie elementów gospodarki funduszowej oznaczało ograniczenie swobody monarchów stanowych w zakresie przeznaczania zasobów publicznych (np. na ich luksusową konsumpcję),²⁵⁵ co zwiększało pewność dostarczenia określonych środków na realizację potrzeb publicznych. Nakładanie i pobieranie ciężarów fiskalnych z myślą o finansowaniu określonego celu funduszy lub danin celowych zobowiązywało bowiem do odrębnego gospodarowania zgromadzonymi środkami.²⁵⁶ Jednocześnie decydowanie o kwestiach ich wymiaru w oparciu o wolę reprezentantów społecznych stanowiło istotny krok na drodze do budowy nowoczesnego państwa oraz tworzenia podstaw systemu parlamentarnego.²⁵⁷

2.1.2. Rozwój funduszy celowych w dobie nowożytnej

1. Era nowożytna przyniosła ze sobą dalszy wzrost znaczenia gospodarki funduszowej, która m.in. miała pewien udział w animowaniu prób reform w XVIII-wiecznej Polsce. Do finansowania działalności Komisji Edukacji Narodowej w 1773 r. powołano bowiem pozyskujący dochody z dzierżawy majątków ziemskich (przejętych od skasowanego zakonu jezuitów) fundusz edukacyjny.²⁵⁸ Istnienie tej instytucji oznaczało, że u schyłku I

²⁵⁴ Na temat tych reform w szczególności por. M. Nycz, *Geneza reform skarbowych Sejmu Niemego...*; Z. Stahl, *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych*, Lwów 1934, s. 20; J. Wimmer, *Wojsko i skarb Rzeczypospolitej...*, tenże, *Wojsko Rzeczypospolitej w dobie wojny...*, s.80 i n.; M. Drozdowski, *Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach saskich*, *Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych*: Tom XXXVIII, Rok 1977, s. 115 i n.

²⁵⁵ Zwracają na to uwagę m. in.: K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Tom III, Warszawa 1959, s. 99; K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 41-42; B. Markowski *Administracja skarbowa...*, s. 15 i n.; B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1995, s. 24-25.

²⁵⁶ Podkreśla to S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 130.

²⁵⁷ Por. E. Chojna-Duch, *Finanse publiczne i prawo finansowe-zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 53; N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s.17 i n.

²⁵⁸ Na temat znaczenia tej instytucji dla finansowania edukacji u schyłku I Rzeczypospolitej oraz jej losów zob. w szczególności: K.Goźdz-Roszkowski, *Sytuacja prawna „dyplomatycznych” posiadaczy dóbr ziemskich pojezuickich w Polsce u schyłku XVIII wieku*, *Acta Universitatis Lodzensis*, Łódź 1988, s. 155 i n.; W.M.Grabski, *Geneza finansów Komisji Edukacji Narodowej (1773-1776)*, (w:) *Na przełomie wieków. Studia z dziejów Komisji Edukacji Narodowej*, *Studia Pedagogiczne* 1973, Tom 29,

Rzeczypospolitej nie udało się w pełni zrealizować zasady jedności budżetu.²⁵⁹

Innym świadczącym o tym faktem jest powołanie w 1775 r. Funduszu Długi Umarzającego (obok Komisji Likwidacji Długów), które to instytucje miały przyczynić się do rozwiązania narastającego problemu spłaty zadłużenia publicznego (a zwłaszcza tzn. długów pierwszej klasy). Wspomniany fundusz czerpał swe zasoby z dotacji skarbu koronnego i litewskiego (istniały właściwie dwa fundusze-osobny dla Litwy i Korony), a także część czynszów uiszczanych ze starostw i królewszczyn. Działalność tej instytucji zakończyła się sukcesem, bowiem (mimo pewnych trudności) udało się obsługiwać wspomniane zadłużenie, a nawet generować nadwyżki, zaś ostatecznie rozwiązać omawiany problem, co położyło w 1792 r. kres istnienia Funduszu Długi Umarzającego.²⁶⁰

Godne podkreślenia jest także, że ówczesna Rzeczypospolita przystąpiła do uporządkowania spraw dotyczących swego zadłużenia (przy pomocy mechanizmu funduszowego) znacznie wcześniej niż inne państwa (działający od 1716 r. w Anglii Fundusz Amortyzacyjny nie obsługiwał całości długu publicznego), które zaczęły szerzej wykorzystywać fundusze celowe dla realizacji tych celów dopiero w XIX stuleciu.²⁶¹

2. Dopiero zakończenie budowy nowożytnego państwa w XIX stuleciu i okrzepnięcie podstaw funkcjonowania jego organów administracyjnych przyniosło stworzenie budżetu ogólnego (państwowego lub lokalnego) w postaci skomasowanego zasobu środków finansowych.²⁶² Powstanie zbiorczego budżetu traktowano jako przejaw centralizacji politycznej i administracyjnej oraz efekt zwycięstwa państwa lub samorządu nad partykularnymi interesami, uosabianymi m.in. z przeciwstawianym systemowi budżetowemu funkcjonowaniem gospodarki funduszowej.²⁶³

W jej istnieniu dopatrywano się przede wszystkim powstawania negatywnych konsekwencji

s. 74; tenże, U podstaw wielkiej reformy. Karta z dziejów Komisji Edukacji Narodowej, Łódź 1984, s. 56 i n.; tenże, Pierwszy budżet Komisji Edukacji Narodowej 1773-1776, Rozprawy z dziejów oświaty, Wrocław 1975, Tom 18; T. Mizia, O Komisji Edukacji Narodowej, Warszawa 1972, s. 24 i n.

²⁵⁹ Wprowadzonego formalnie już w 1768 r., jednakże w praktyce nie doszło w pełni do określenia w ten sposób całości gospodarki finansowej państwa. Por. w szczególności J. Bardach, Historia..., s. 294-295; Z. Stahl, Istota budżetu..., s. 24 i n.; M. Drozdowski, Początki prawa budżetowego w Rzeczypospolitej w czasach Stanisława Augusta, CPH 1978, nr 1, s. 124 i n.; tenże, Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764-1793: działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, Poznań 1975, s. 123 i n. Zob. również St. Kutrzeba, Historia ustroju Polski, Tom I, Lwów 1925, s. 291 i n.; M. Pietrzak, Gospodarka budżetowa w Polsce w latach 1768- 1792. Między tradycją a nowoczesnością, Przegląd Sejmowy 1999, nr 5, s.10 i n. oraz G. Bałtrusajtys, Komisja Skarbu Koronnego jako organ kolegialny (1764-1794), CPH 1988, nr 1.

²⁶⁰ Zagadnienia te omawia R. Rybarski, Skarbowość Polski w dobie rozbiorów..., s. 370 i n.

²⁶¹ Tamże, 381-382.

²⁶² Tak w szczególności T. Grodyński, Zasady gospodarki budżetowej..., s.156; N. Gajl, Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, Warszawa 1979, s. 92.

²⁶³ S. Głabiński, Nauka skarbowości..., s.141 i n.; Z. Stahl, Istota budżetu..., s. 4 i n.

ustrojowych w postaci zachwiania rządzącej funkcjonowaniem nowoczesnego państwa demokratycznego zasady podziału władz. Objawiać się to miało przede wszystkim obniżeniem znaczenia legislatury, posiadającej ze swej istoty kompetencje konstytucyjne do podejmowania corocznie optymalnych decyzji finansowych w skali całego państwa. Istnienie funduszy miało więc utrudniać parlamentowi dokonania kontroli i oceny całokształtu gospodarki finansowej prowadzonej przez organy władzy wykonawczej.

Nie może więc dziwić fakt, iż w dobie rozwoju politycznych kompetencji instytucji przedstawicielskich doszło do rewizji dotychczasowych metod prowadzenia publicznej gospodarki finansowej. Wprowadzenie w wielu państwach europejskich systemu demokracji parlamentarnej zaowocowało więc poddaniem procesu uchwalania i wykonywania ogólnopaństwowego budżetu kontroli parlamentarnej.

W praktyce celowe rozbitcie wydatków miało jednak także uniemożliwiać koncentrację środków publicznych zapewniających sprawne i efektywne funkcjonowanie administracji finansowej.²⁶⁴ Władza wykonawcza ze swej istoty miała być bowiem narażona na pokusę wykorzystywania środków publicznych przede wszystkim w perspektywie krótkoterminowej.²⁶⁵

Rozwój tego typu procesów doprowadził do ograniczenia zakresu (a nawet do podjęcia prób likwidacji) gospodarki funduszowej, którą niejednokrotnie zaczęto traktować jako zjawisko przejściowe czy nawet szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania nowożytnego państwa.

3. Uznanie gospodarki budżetowej za lepszą metodę gospodarowania środkami finansowymi oraz za standard nowoczesnego i demokratycznego państwa doprowadziło do rozpropagowania w literaturze przedmiotu zasad jedności i powszechności budżetowej. Towarzyszyło temu nie tylko respektowanie tych reguł w ramach ustawodawstwa, ale również uregulowanie instytucji budżetu w przepisach rangi konstytucyjnej.²⁶⁶

Odbywający się (niejako w opozycji do dotychczasowych reguł funkcjonowania funduszy) rozwój koncepcji centralnego budżetu państwa oraz proces konsolidacji praw budżetowych parlamentu nie przebiegał jednak z reguły w harmonijny sposób. Paradoksalnie nie sprzyjała

²⁶⁴ Zob. np. T. Grodyński, *Zasady gospodarki budżetowej ...*, s.184 i n. Bliżej ta problematyka będzie przedstawiona w dalszej części pracy.

²⁶⁵ Por. zamiast wielu T. Machelski, *Problem konsolidacji finansów publicznych*, (w:) *Dekada Gierka: wnioski dla obecnego okresu modernizacji Polski*, pod. red. K. Rybińskiego, Warszawa 2011, s. 152. Problematyka ta rozwinięta będzie w dalszej części pracy.

²⁶⁶ Zob. bliżej T. Grodyński, *Budżet w nowej konstytucji polskiej*, Lwów 1935, s. 1 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie zasad jedności i powszechności w literaturze i ich znaczenie dla ustalenia granic podmiotowych i przedmiotowych ustaw budżetowych*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1979, T. XXI, s.64 i n.; C. Kosikowski, *Budżet państwa jako kategoria historyczna, ekonomiczna i prawna*, (w:) *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 180 i n. oraz Z. Stahl, *Istota budżetu...*, s. 94 i n.

temu sama natura systemu demokracji parlamentarnej, w praktyce prowadząca (na tle realnego układu sił występujących pomiędzy legislatywą i egzekutywą) do zawierania rozmaitych „przetargów” i poszukiwania kompromisowych rozwiązań pomiędzy konkurencyjnymi ośrodkami decyzyjnymi.

Ponadto stale rosnący zakres zadań państwa i poszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy budżetowej o treści inne niż sam ogólny plan finansowy państwa²⁶⁷ doprowadzały do powstawania określonych trudności w zakresie realizacji tradycyjnych zasad budżetowych (a zwłaszcza zasady jedności i zupełności budżetu).²⁶⁸ Ich respektowanie nie nastroczało większych trudności w państwie o gospodarce liberalnej, którego zadania zasadniczo ograniczyły się do utrzymania administracji państwowej, finansowania obrony narodowej czy też wymiaru sprawiedliwości.

Jednakże wzrost skali i znaczenia państwowego interwencjonizmu gospodarczego (w okresie po I wojnie światowej) sprawił, że koniecznością okazała się rewizja dotychczasowych metod funkcjonowania finansów publicznych. Ich ścisłe przestrzeganie miało być sprzeczne z zasadą specjalizacji, mogło ograniczać pole wyboru władz publicznych oraz zmniejszać elastyczność podejmowania przez nie decyzji.

Szczególnie konieczne okazało się tutaj odejście od realizacji zasady zupełności (powszechności) budżetu, gdyż w swoim tradycyjnym brzmieniu okazała się być ona bardzo uciążliwa oraz uniemożliwiająca ponoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi.²⁶⁹

W dodatku wspomniane potrzeby związane z reagowaniem w praktyce na określone problemy czy brak fachowej wiedzy parlamentarzystów prowadziły do zmian w ustawodawstwie i ograniczenia kontroli parlamentu nad gospodarką finansową państwa. Zyskiwał natomiast na tym aparat rządowy (a ściślej fachowo przygotowana warstwa biurokratyczna, dysponująca wiedzą do fachowego zarządzania określonym odcinkiem spraw publicznych).²⁷⁰ W rezultacie w praktyce wystąpiły problemy z realizacją zasady specjalizacji budżetu.

Istnienie tego typu uwarunkowań sprzyjało odchodzeniu od czysto doktrynalnych rozwiązań instytucjonalnych m.in. na rzecz tworzenia różnego rodzaju budżetów nadzwyczajnych czy też funduszy pozabudżetowych. Już w XIX wieku w belgijskim ustawodawstwie pojawiły

²⁶⁷ Por. bliżej: J. Spindler, *Histoire du droit des finances publiques*, Paris: Economica 1986, vol. 1.

²⁶⁸ Szerzej piszę o nich w podrozdziale 1.4.

²⁶⁹ C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 287.

²⁷⁰ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 243. Zob. też K. Biskupski, *Założenia ustrojowe współczesnej Francji. Ze szczególnym uwzględnieniem urzędu prezydenta republiki*, Toruń 1963, s.128 i n.

się dochody i wydatki nadzwyczajne, które były następnie dość szeroko stosowane w innych krajach gospodarki rynkowej (np. w formie budżetów dodatkowych czy majątkowych oraz funduszy pozabudżetowych).²⁷¹ Te ostatnie w różnym zakresie i stopniu towarzyszyły budżetowi ogólnemu, stanowiąc jak gdyby jego „ośrodki satelitarne” lub „układy uzupełniające”.²⁷²

W efekcie w literaturze przedmiotu zaczęto mówić o wykształceniu się sektora jednostek gospodarki pozabudżetowej (parabudżetowej).²⁷³ Składał się on z publicznych jednostek organizacyjnych (państwowych lub przynależących do innego podmiotu publicznego) służących do wypełniania władczych bądź też usługowych funkcji państwa. Ponieważ instytucje te nie były nastawione na osiągnięcie zysku z prowadzonej działalności gospodarczej, stąd też na ogół nie posiadały przymiotu osobowości prawnej, lecz korzystały z wyodrębnienia finansowo-organizacyjnego w ramach szeroko pojętego systemu budżetowego. Można uznać, że jednostki te sytuowały się w praktyce pomiędzy organami władz publicznych a pozostającymi całkowicie poza publicznym systemem budżetowym (finansowym) osobami prawnymi.²⁷⁴

Ważnym aspektem omawianego procesu okazał się być proces swoistej „reaktywacji” wyspecjalizowanych funduszy parabudżetowych jako instytucji o długiej historii i bogatej tradycji.

W piśmiennictwie wskazuje się, iż np. w 1947 we Francji było wyodrębnionych 213 funduszy celowych, a w roku 1949 już ponad 400, które (zwłaszcza w okresie poważnych trudności finansowych i dwóch wojen światowych) stały się środkiem ominięcia zasad gospodarki finansowej i ukrycia deficytu budżetowego.²⁷⁵

4. Przesłanki rozwoju gospodarki funduszowej w państwie nowożytnym były nader zróżnicowane i uzależnione od konkretnych warunków społeczno-gospodarczych oraz politycznych.²⁷⁶

Fundusze celowe postrzegano więc przede wszystkim jako skuteczne narzędzia finansowania

²⁷¹ Por. N. Gajl, *Budżet a skarb...*, s.100 oraz T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności...*, s. 230 i n.

²⁷² J. Małecki, *Założenia funduszy celowych...*, nr 1, s. 92; A. Komar, *Finanse rad...*, s.269 i n.

²⁷³ T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności...*, s.230 i n. W piśmiennictwie wskazuje się, że nazwa „gospodarka parabudżetowa” dobrze oddaje status prawnoustrojowy tych jednostek z uwagi na fakt nie objęcia ich postanowieniami budżetu, lecz ustawą budżetową. Funkcjonują więc one obok, a nie poza systemem budżetowym podmiotów publicznych (jak wynikałoby to z niewłaściwych sformułowań polskiego prawa budżetowego). Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego i prawa samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s.131.

²⁷⁴ Tamże.

²⁷⁵ P. Lequéret, *Notes et Etudes Documentaires, Les techniques de préparation et de contrôle du budget de l'état*, Paris 1973, s. 1 i n., gdzie zarazem podkreśla się, że w okresie po II wojnie światowej gospodarka funduszowa została poddana bardziej surowym regulacjom prawnym.

ważnych obszarów działalności publicznej za sprawą wyodrębnienia pewnej części środków publicznych z budżetu i przeznaczenia ich na ściśle określony cel. Wychodzono tutaj z założenia, że realizacja tej koncepcji umożliwi lepszą realizację szczególnie istotnych zadań. Dlatego też powstawanie funduszy następowało pod presją rozmaitych grup nacisku (np. o charakterze zawodowym czy terytorialnym), których przedstawiciele dążyli do stworzenia trwałych publicznych podstaw finansowania celów istotnych dla ich potrzeb i interesów.²⁷⁷ W szczególności chodziło tu o uniezależnienie finansowe jakiejś dziedziny od bieżących decyzji parlamentu i procedury rocznego tworzenia budżetu, co jednak prowadziło do wspomnianego, istotnego osłabienia pozycji ustrojowej organów władzy ustawodawczej. Co więcej, niektóre fundusze tworzone z myślą o uniknięciu kontroli parlamentarnej w odniesieniu do pewnych poczynąń władzy wykonawczej, przy czym niekiedy chodziło tutaj o ukryciu występowania deficytu budżetowego lub jego faktycznej wielkości.

Dążenia do oparcia całokształtu publicznej gospodarki finansowej na systemie budżetowym napotykało też w wielu państwach na przeszkody natury już nie tylko politycznej (czy doktrynalnej),²⁷⁸ ale również ekonomicznej. Wykorzystywanie tego typu instytucji wiązało się z koniecznością finansowania nadzwyczajnych wydatków publicznych o nierzadko ogromnej skali, rodzącej ryzyko znacznego wzrostu deficytu budżetowego oraz poziomu długu publicznego. Można tutaj powołać się przede wszystkim na potrzeby finansowe wiążące się z kosztami sfinansowania obu wojen światowych czy też koniecznością realizacji programów zwalczania kryzysów ekonomicznych. W dobie wielkiej depresji gospodarczej (w latach 1929-1935) zaczęto bowiem postrzegać finanse publiczne jako nader istotny element interwencjonizmu państwowego w gospodarce, mającego przyczyniać się do jej stabilizacji i rozwoju.²⁷⁹

Następstwem wielkiego kryzysu lat trzydziestych ubiegłego stulecia było powszechne przyjęcie poglądu o konieczności zapewnienie odpowiedniego poziomu państwowej działalności inwestycyjnej dla złagodzenia okresowych wahań koniunkturalnych w ekonomice kapitalistycznej, dzięki czemu miało wzrastać napędzające koniunkturę gospodarczą zatrudnienie i poziom dochodów społecznych, które z kolei miały stanowić

²⁷⁶ Por. szerzej w szczególności J. Małecki, *Żałożenia funduszw.,* s. 93 i n. Najslabiej zbadanym i udokumentowanym problemem dotyczącym funkcjonowania funduszy wydają się być zresztą polityczne przesłanki ich utworzenia. Dotyczy to zwłaszcza decyzji rządu czy parlamentu, będących w dużej mierze pochodną bieżącej gry politycznej, rywalizacji o wpływy czy też dążeń do ujmowania pewnych celów polityki państwowej w kategoriach prestiżowo-propagandowych, itp.

²⁷⁷ Zob. C. Kosikowski, *System funduszy celowych...,* s. 385 i n.

²⁷⁸ Są one związane ze sformułowaniem wyczerpującego katalogu zasad budżetowych. Por. bliżej T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie zasad ...,* s. 64 i n.

²⁷⁹ Zob. w szczególności S. Ożga, *Inwestycje publiczne jako instrument polityki interwencyjnej państwa,* *Ekonomista Polski* 1944, nr 11-12, s. 26 i n.

„mnożnikowy” fundament uzyskania odpowiedniego tempa wzrostu gospodarczego.²⁸⁰

Korespondowało to z poszukiwaniem bardziej elastycznych form gospodarki skarbowej, uniezależnionych od znanych dotychczas, „sztywnych” i obwarowanych nadmiernymi wymogami reguł procedury oraz gospodarki budżetowej. W efekcie zaczęto coraz powszechniej odchodzić od zasady jedności materialnej budżetu na rzecz odrodzenia gospodarki funduszowej, która okazała się szczególnie przydatna dla realizacji długookresowych inwestycji publicznych.

Kolejna grupa przesłanek uzasadniających rozbudowę tej gospodarki miała charakter organizacyjny i związana była z przejściem od klasycznego państwa liberalnego do współczesnego „państwa dobrobytu” (określanego też jako „państwo społeczne”, „świadczące” czy też „administrujące”).²⁸¹ Gwałtowne przemiany ekonomiczno - społeczne, wzrost funkcji współczesnego państwa oraz proces zmian politycznych nie mogły oczywiście pozostać bez wpływu na sposób funkcjonowania oraz rozbudowę aparatu administracyjnego. Współczesna administracja zaczęła więc występować jako zaspokajający różne potrzeby społeczne organizator życia zbiorowego, samo zaś państwo stało się największym inwestorem, najpoważniejszym dostawcą dóbr i usług, zaczęło też podejmować na coraz szerszą skalę interwencję w kwestiach socjalnych (takich jak warunki płacy czy pracy, kwestie ubezpieczeń społecznych).²⁸² Istotną rolę w tego typu procesach odgrywały także przyczyny o charakterze prawno-ustrojowym, związane ze stworzeniem gwarancji dla realizacji podstawowych praw obywatelskich.

Procesy te wiązały się oczywiście z ogromnym poszerzeniem skali i różnorodności państwowej gospodarki finansowej, a co za tym idzie także ze zmianami metod finansowania poszczególnych obszarów aktywności społecznej czy ekonomicznej. Istotną rolę odegrało tutaj między innymi wykształcenie się różnych form decentralizacji administracji.

Opisywane uwarunkowania doprowadziły w ubiegłym stuleciu do renesansu znanych już uprzednio form gospodarowania środkami publicznymi odbywających się poza budżetem państwa (przede wszystkim funduszy celowych) oraz do powstawaniu nowych tego typu konstrukcji (takich jak np. środki specjalne).

²⁸⁰ Por. w tej materii przede wszystkim stanowiące zasadnicze teoretyczne uzasadnienie dla ekonomicznej ingerencji państwa w życie gospodarcze sztandarowe dzieło J.M. Keynesa, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956, a także w szczególności przedwojenne pionierskie prace M. Kaleckiego (opublikowane w I Tomie *Dzieł* tego autora, pod tytułem *Kapitalizm. Koniunktura i zatrudnienie*, Warszawa 1979).

²⁸¹ W tej mierze zwłaszcza zob. S. Zawadzki, *„Państwo dobrobytu”. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970.

²⁸² Bliżej por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 100 i n. oraz M. Kulesza, H. Izdebski, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 104 i n.

5. Dla istnienia gospodarki funduszowej wystarczy samo powiązanie źródła dochodów z celem ich przeznaczenia w ramach organizacji państwowej.²⁸³ Stąd też fundusze celowe wydają się być konstrukcjami o charakterze uniwersalnym, charakteryzującymi się występowaniem w odmiennych systemach politycznych (takich jak demokracja, autorytarnym czy też totalitarnym). Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż różnice ustroju gospodarczo-politycznego w istotnym stopniu rzutują na zakres gospodarki funduszowej, a także na jej znaczenie finansowe i ekonomiczne.

W przeszłości fundusze wyspecjalizowane były stosunkowo popularne w niektórych państwach tak zwanego realnego socjalizmu. Jak się wydaje, istotnymi powodami było tutaj dążenie do ominięcia przez ich użyciu sztywnych rygorów budżetowych bądź też podejmowanie pewnych prób decentralizacji finansowej, które miały sprzyjać racjonalizacji systemu opartego na centralnym planowaniu.²⁸⁴ W efekcie najczęściej to właśnie w państwach obozu socjalistycznego gospodarka pozabudżetowa stanowiła równorzędne z budżetem człony publicznego systemu finansowego.²⁸⁵

Istniejące współcześnie²⁸⁶ formy gospodarki funduszowej stanowią nader zróżnicowany konglomerat jednostek organizacyjnych zarządzanych przez rozmaite jednostki i wykorzystywanych w wielu dziedzinach aktywności publicznej oraz społecznej. Popularność tych instytucji wynika w znacznej mierze z postrzegania ich jako skutecznych instrumentów publicznego interwencjonizmu, które nie stwarzają zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego. Fundusze celowe nie stymulują bowiem narastania zjawisk inflacyjnych, nie powodują pogłębienia nierównowagi na poszczególnych rynkach czy też nie ograniczają dyspozycyjności posiadanych środków budżetowych.²⁸⁷

Co ciekawe, choć gospodarka funduszowa szczególnie zakorzeniła się w ramach „etatystycznych” państw europejskich, zarazem jest ona również w pewnym stopniu znana w krajach anglosaskich.²⁸⁸

W erze globalizacji omawiane instytucje zyskują nową rangę, stając się ważnym elementem struktur ponadnarodowych. W szczególności dotyczy to organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ czy OECD. Środki na swoje funkcjonowanie najczęściej czerpią one ze

²⁸³ Zob. K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 42.

²⁸⁴ Poza Polską były to m.in. Czechosłowacja, Węgry czy też Bułgaria. Bliżej por. H. Kuzińska, *Instytucje parabudżetowe w Polsce (na przykładzie instytucji działających w dziedzinie kultury i sztuki oraz oświaty i wychowania)*, niepublikowana praca doktorska obroniona na Wydziale Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, Warszawa 1991, s. 16 i n.

²⁸⁵ Zob. również T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja zasady jedności...*, s. 230.

²⁸⁶ Np. We Francji, Czechach, Belgii czy też Japonii. Bliżej por. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy*, s. 88 i n.

²⁸⁷ H. Kuzińska, *Instytucje*, s. 28 i n.

²⁸⁸ Zob. K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 26.

składek (dotacji rządowych) poszczególnych krajów członkowskich.²⁸⁹

Instytucja ponadnarodowych funduszy celowych jest również wykorzystywana w ramach Unii Europejskiej na finansowanie celów związanych ze wspólną polityką rolną bądź niesieniem pomocy finansowej na rzecz biedniejszych krajów członkowskich (czy ich regionów). Ekspansji gospodarki funduszowej na szczeblu ponadpaństwowym sprzyjają oczywiście istniejące obecnie uwarunkowania o charakterze politycznym, prawnym, a także finansowym. Należy tutaj przede wszystkim zwrócić uwagę na zasadę długoletniego finansowania funduszy czy problemy z respektowaniem w obecnych warunkach tradycyjnych reguł budżetowych. Obecnie zresztą obserwuje się odchodzenie od innych form gospodarki pozabudżetowej na rzecz gospodarki funduszowej, która (obok agencji rządowych) stały się dominującymi formami organizacji finansów publicznych.²⁹⁰

W konkluzji można więc uznać, że fundusze celowe charakteryzują się długą, wielowiekową tradycją występowania w odmiennych systemach społeczno-ekonomicznych dla realizacji rozmaitych celów publicznych. Istnienie powyższych uwarunkowań pozwala wysnuć tezę, iż w przyszłości globalne znaczenie i zasięg gospodarki funduszowej nie zmniejszy się wydatnie, a być może nawet ulegnie on zwiększeniu.

2.2 Proces kształtowanie się gospodarki funduszowej w Polsce przed 1989 r.

2.2.1. Powstanie i rozwój funduszy celowych w II Rzeczypospolitej

1. Przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego funkcjonowanie finansów publicznych było oparte w istotnym stopniu na powstających niemalże od chwili odzyskania niepodległości państwowych funduszach celowych.

W pierwszym okresie istnienia nowego państwa było to spowodowane utrzymywaniem się niepewnej sytuacji na odcinku gospodarki budżetowej, co wynikało z perturbacji ekonomicznych (takich jak występowanie wysokiej inflacji czy przejęcie od zaborców dzielnic o zróżnicowanym stopniu rozwoju i odmiennym kształcie administracji

²⁸⁹ Na temat obecnego stanu rozwoju gospodarki funduszowej i jej różnorodności instytucjonalnej por. szerzej J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy* s.88 i n. oraz K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne....* s. 26 i n.

²⁹⁰ E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki....*, s.242.

skarbowej)).²⁹¹ Zasadniczym problemem było także niewykonywanie przez Sejm przepisów Konstytucji marcowej w kwestiach dotyczących procedury uchwalenia budżetu²⁹² i rezygnacji w ten sposób z wstępnej kontroli gospodarki finansowej państwa. W połączeniu z niedoskonałościami projektów preliminarzy budżetowych²⁹³ lub opóźnieniami w ich wnoszeniu prowadziło to do uchwalania przez Sejm na poszczególne kwartały prowizoriów budżetowych.²⁹⁴

Skala potrzeb publicznych oraz brak zaufania do instytucji budżetu zmuszały do szukania alternatywnych dróg zabezpieczenia środków na finansowanie podejmowanych przez państwo zadań, przy czym za pewniejszą i dogodniejszą formę działalności uchodziła znana od wieków i stosowana w innych państwach konstrukcja funduszu.²⁹⁵ Jak zauważano w ówczesnych realiach: „Jeżeli Sejm chciał zapewnić zużycie dochodów państwowych na ściśle określone cele, wtedy nie było innej drogi jak utworzenie funduszu państwowego dotowanego z zapasów Skarbu Państwa, a przeznaczonych na zupełnie normalne cele budżetowe”.²⁹⁶ Ponadto zadania będące przedmiotem finansowania funduszu „uznane zostały za tak ważne, że środków na ich wykonanie nie chciano uzależniać od corocznego uchwalania w budżecie... ponieważ chwilowa większość Sejmu mogła taki wydatek albo odrzucić ze względu na mniejszą jego hierarchiczną wagę, albo przynajmniej zmniejszyć”.²⁹⁷

2. Pierwsze terminowe uchwalenie budżetu miało miejsce dopiero w 1927 roku, a więc już po dokonaniu przewrotu majowego i znowelizowaniu przepisów konstytucyjnych dotyczących procedury budżetowej. Nie oznaczało to jednak rewizji podejścia do rozwoju gospodarki funduszowej. „Jest faktem zapewne bezspornym, że brak uchwalonego budżetu

²⁹¹ Zob. szerzej np. E. Rose, Bilans trzech lat niepodległości, Warszawa 1922, s.215; Z. Landau, J. Tomaszewski, Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939, Tom I, W dobie inflacji 1918-1923, Warszawa 1967, s. 251 i n.; H. Izdebski, Skarbowość i prawo skarbowe, (w:) Synteza Prawa Polskiego 1918-1939, pod. red. T. Guza, J. Głuchowskiego, M. R. Pałubskiej, Warszawa 2013, s. 731 i n.

²⁹² Art. 4 konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267) stanowił, że „ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na rok następny”.

²⁹³ Jak pisał na temat realiów polityki skarbowej w tamtym okresie A. Krzyżanowski (Nauka skarbowości..., s. 66): „Projekty budżetu a rzeczywistość są tak rozbieżne ilościowo i jakościowo, że obecną gospodarkę należy właściwie nazwać bezbudżetową”. Por. też np. S. Głąbiński, Polskie prawo budżetowe, Lwów-Warszawa 1925, s. 8-11 oraz L. Biliński, Wspomnienia i fakty. Tom II, Warszawa 1925.

²⁹⁴ Konstytucja nie przewidywała istnienia tej instytucji aż do wydania tzn. noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 442). Z reguły kolejne rządy naruszały postanowienia i dane zawarte w prowizoriach, co Sejm ex post akceptował. Szerzej zob. np. K. Ostrowski, Polityka finansowa Polski przedwrześniowej, Warszawa 1958, s. 90 i n. a także H. Izdebski, Skarbowość i prawo skarbowe..., s. 742 i n.

²⁹⁵ J. Jaśkiewicz, Z. Jaśkiewicz, Polski system finansów publicznych, Warszawa 1969, s. 32. Por. też choćby H. Tennenbaum, Struktura gospodarstwa..., Tom II, s. 34.

²⁹⁶ T. Grodyński, Zasady gospodarki..., s.179.

²⁹⁷ I. Weinfeld, Skarbowość polska, Tom I, Warszawa 1939, s. 139. Autor zaznacza, że rozwojowi gospodarki funduszowej sprzyjało też naśladowanie rozwiązań istniejących w okresie zaborów w galicyjskiej gospodarce finansowej (tamże).

musiał powodować powstawanie niejako zastępczych, tymczasowych organów gospodarki państwa w postaci funduszków. Ale faktem jest również, że także po 1924 r., a więc w okresie, kiedy gospodarka państwowa działała w oparciu o uchwalane co roku przez Sejm ustawy skarbowe, tworzone były nowe fundusze”.²⁹⁸ Co więcej, druga połowa lat dwudziestych jest okresem szczytowego rozwoju gospodarki funduszowej, obejmującej swoim zasięgiem coraz to nowe sfery aktywności publicznej.²⁹⁹ Niewątpliwie istotną rolę odgrywały tutaj problemy systemu budżetowego (a zwłaszcza wzrost poziomu deficytu) bądź brak środków na wskazane cele w budżecie (względnie prelimitowaniu ich tam w niedostatecznej wysokości).³⁰⁰ Dochodziły do tego utrudnienia związane z respektowaniem sztywnych zasad budżetowych i rachunkowo-kasowych oraz problemy dotyczące realizacji na cele gospodarki funduszowej pozyskanych w jej ramach wpływów.³⁰¹

Naczelnym motywem jej rozwoju było dążenie do zabezpieczania określonych środków na dany cel, czemu służyło posługiwanie się rozmaitymi sposobami (np. wprowadzeniem podatków celowych czy obowiązku zwrotu pożyczek na rzecz funduszy lub zasilaniem ich w różnego rodzaju dotacje). Nierzadko kumulowano w jednym funduszu środków z kilku źródeł, co skutkowało występowaniem rozmaitych powiązań tych instytucji z budżetem.³⁰²

3. Istniejące w okresie II Rzeczypospolitej fundusze celowe działały zasadniczo w oparciu o wykorzystywanie dochodów o charakterze budżetowym. Poza dotacjami istotną rolę odgrywały odstąpione im przez władze publiczne dochody (w postaci różnego rodzaju kaucji, depozytów, opłat lub podatków-ukrywanych z reguły również pod nazwą opłat), jak również wpływy z zaciąganych przez państwo pożyczek o charakterze wewnętrznym lub zagranicznym.³⁰³ Funduszami wykorzystującymi własne, podatkowe źródła dochodów były w szczególności Fundusz Pracy,³⁰⁴ Fundusz Kwaterunku Wojskowego, Państwowy Fundusz Budowlany oraz Państwowy Fundusz Rozbudowy Miast.³⁰⁵ Jak się wydaje, w ten sposób państwo stworzyło dogodne instrumenty służące już nie tylko celom fiskalnym, ale szeroko

²⁹⁸ R. Gradowski, *Polska 1918-1939. Niektóre zagadnienia kapitału monopolistycznego*, Warszawa 1959, s. 136.

²⁹⁹ Zob. J. Brożek, *System funduszków...*, s. 50 i n.

³⁰⁰ L. Kurowski, *Podział wydatków...*, s.113.

³⁰¹ Zdaniem L. Kurowskiego dotyczyło to w szczególności Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej, dzięki czemu stworzono trwały mechanizm służący finansowaniu przebudowy ustroju rolnego. Por. tamże, s.100.

³⁰² I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1937, s.65.

³⁰³ Na przykład wpływy uzyskane z tak zwanej pożyczki dolarowej posłużyły do powołania Funduszu Pomocy Instytucjom Kredytowym. Zob. w tej mierze H. Gliwic, *Podstawy ekonomiki światowej*, Tom III, *Kapitał wędrowny w gospodarce światowej*, Warszawa 1938, s. 384-388.

³⁰⁴ M. Ciechocińska, *Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1965, s. 185 i n.

³⁰⁵ Problematykę tę omawia szerzej A. Witkowski, *Podatkowe dochody funduszy celowych na rzecz rozbudowy miast w Polsce międzywojennej*, *Administracja* 2011, nr 4, s. 218 i n.

rozumianej polityce gospodarczej. W praktyce prowadziło to niekiedy do uzyskania nader korzystnych rezultatów na określonych odcinkach, zwłaszcza w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego.³⁰⁶ Dochodziło do tego uzyskanie niekiedy poważnych oszczędności w budżecie państwa, gdyż np. Fundusz Bezrobocia dzięki poborowi składek uiszczanych przez pracowników i pracodawców mógł udzielać bezrobotnym pomocy socjalno-ubezpieczeniowej, co w znacznym stopniu odciążało organy administracji państwowej ze spełniania ustawowych obowiązków niesienia pomocy tym osobom.³⁰⁷

4. Warto zwrócić uwagę na fakt wyłączenia w okresie II RP poza ramy gospodarki budżetowej także instytucji ubezpieczeń społecznych oraz związków samorządu terytorialnego, które dzięki rozporządzaniu własnymi dochodami były formalnie niezależne od rządu. Z uwagi jednak na stały wzrost ilości wykonywanych przez samorząd zadań publicznych (pomimo kształtu ówczesnego ustawodawstwa)³⁰⁸ nastąpiło znaczne pogorszenie jego sytuacji finansowej. Należy nadmienić, że w okresie II RP z powodu realizacji zadań o charakterze publicznym gospodarka finansowa związków samorządu terytorialnego w znacznym stopniu była uzależniona od wsparcia ze strony państwa. Wobec braku odrębnych samorządowych funduszy celowych była ona realizowana przez niektóre państwowe fundusze (m.in. Drogowy Fundusz Pożyczkowy, Państwowy Fundusz Drogowy³⁰⁹ czy FP)³¹⁰ w formie różnego rodzaju zapomóg, dotacji, czy pożyczek (także nieoprocentowanych). Najistotniejszą np. rolę ogrywał jednak w tej mierze (powołany m.in. z inicjatywy przedstawicieli środowisk samorządowych) Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy.³¹¹ Warto dodać, że wobec trudności budżetu centralnego środki na jego funkcjonowanie postanowiono zebrać poprzez wydzielenie części przypadającym związkom samorządowym wpływów z tytułu dodatków do podatków państwowych.³¹² Istotą funkcjonowania tej instytucji było niesienie pomocy finansowej znajdującym się w trudnym położeniu finansowym jednostkom samorządu

³⁰⁶ Por. tamże oraz np. J. Chęciński, *Budownictwo wojskowe w Polsce 1919-1939*, Warszawa 1966, s.142 i n. czy też H. Smaczny, *Polskie budownictwo wojskowe i przemysł zbrojeniowy 1919-1939*, Białystok 2001, s. 257 i n.

³⁰⁷ Obowiązki te zawarte zostały w ustawie z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz. U. Nr 92, poz. 726).

³⁰⁸ Zob. szerzej A. Witkowski, *Akcja na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1934-1937*, (w:) *Rzeszowskie Studia Prawnicze. Prace dedykowane profesorowi Antoniemu Pieniążkowi*, Rzeszów-Przemyśl 2011, s. 762.

³⁰⁹ L. Kurowski, *Podział wydatków...*, s. 87.

³¹⁰ Por. A. W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971, s. 242-243.

³¹¹ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 1 czerwca 1927 roku o Komunalnym Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowym (Dz. U. Nr 50, poz.448). Pomoc finansowa tej instytucji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego uratowało wiele z nich od bankructwa. Bliżej zob. H. Tennenbaum, *Struktura...*, Tom II, s. 152 i n. W drugiej połowie lat trzydziestych dotacje zaczęły przeważać nad pożyczkami, o czym informuje A. W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, s. 243.

³¹² Tamże, s.96-97.

terytorialnego poprzez udzielanie im pożyczek (także nieoprocentowanych) bądź też (w sytuacjach wyjątkowych) zapomóg. Z tego też względu dochody KFPZ zostały podzielone na dwie części w postaci: funduszu pożyczkowego i funduszu zapomogowego.

Warto też pamiętać o tym, że częścią podjętej w latach trzydziestych akcji na rzecz poprawy sytuacji finansowej samorządu terytorialnego było również umorzenie części jej zadłużenia wobec gospodarki funduszowej.³¹³

5. Stopniowe okrzepnięcie podstaw funkcjonowania polskiej państwowości zrodziło dążenia do uporządkowania stanu finansów publicznych, w tym także podstaw prawnych gospodarki funduszowej. W drugiej połowie lat trzydziestych kolejne instytucje funduszowe powstawały już tylko w drodze wydawania ustaw. W szczególności w ten sposób utworzono Fundusz Oddłużeniowy (mający rozwiązać problem zadłużenia w rolnictwie), Fundusz Ochrony Rybołówstwa czy też Fundusz Popierania Wiertnictwa Naftowego. Jednocześnie rozpoczęto likwidowanie funduszy, których funkcjonowanie nie było oparte na ustawowych aktach prawnych bądź też ich zadania zostały już wykonane.³¹⁴

Ponadto zahamowaniu tendencji do tworzenia nowych funduszy celowych towarzyszyło włączenie do budżetu (począwszy od roku budżetowego 1933/1934) funduszy wyspecjalizowanych oraz przedstawianie w preliminarzu budżetowym planów finansowych tych instytucji. Tego typu posunięcia wdrożono „celem dania wyrazu zasadom powszechności i jedności budżetu”.³¹⁵ Jednocześnie utworzono w jego ramach odrębną grupę funduszową („D. Fundusze”) poprzez przeniesienie do jej składu funduszy wykazywanych poprzednio w budżecie niektórych resortów bądź też wcale niewykazywanych w ramach budżetu państwa.³¹⁶

W doktrynie prawno-finansowej uznano, że dzięki przeprowadzeniu omawianej reformy budżet w pełniejszy sposób zaczął ukazywać stan finansów publicznych. Wynikało to z położenia kresu wieloletniej ewolucji polityki finansowej polegającej na przenoszeniu bardzo ważnych i stosunkowo licznych dochodów oraz wydatków administracji do funduszy za sprawą czego pozostawały one w luźnym stopniu w stosunku do budżetu.³¹⁷

Tym niemniej jednak wskazywano zarazem, że sam fakt istnienia funduszu jako zjawiska raczej o charakterze formalno-organizacyjnym nie powinien być powodem

³¹³ Tamże s. 220 i n. Por. również A. Witkowski, Akcja na rzecz poprawy ..., s. 797.

³¹⁴ Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1934 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 780).

³¹⁵ L. Kurowski, Podział wydatków administracji..., s.14.

³¹⁶ Tamże. Por. również preliminarz budżetowy na rok 1933/1934 (Dz. U. 1933 r. Nr 23, poz. 186).

³¹⁷ Zob. L. Kurowski, Podział wydatków administracji..., s.14 oraz S. Głąbiński, Zarys nowego ustawodawstwa skarbowego, Lwów 1933, s.11.

usprawiedliwiającym utworzenie odrębnej grupy budżetowej, dlatego też postulowano likwidację grupy „D. Fundusze”. Twierdzono bowiem, że podział budżetu powinien być przeprowadzony w oparciu o kryteria materialne, związane przede wszystkim z rozróżnieniem typów działalności publicznej (administracja, przedsiębiorstwa), w ramach których powinny znaleźć się poszczególne fundusze.³¹⁸

Pod koniec lat trzydziestych większość niezlikwidowanych uprzednio funduszy przeniesiono do grupy „A. Administracja”, złożonej w większości z funduszy budżetowanych netto, a więc powiązanych z budżetem jedynie wynikowo. Oznaczało to, że nadwyżkę finansową lub dochód funduszu przekazywano do budżetu, częściej jednak pokrywany stąd był (przy pomocy dotacji) niedobór finansowy tych instytucji.³¹⁹

W piśmiennictwie generalnie aprobuje się utworzenie w ramach budżetu grupy „A. Administracja”, kwestionowano natomiast zasadność dalszego utrzymywania poza tą grupą Funduszu Pracy oraz Funduszu Kwaterunku Wojskowego, postulując przeniesienie tych podmiotów właśnie do tej grupy.³²⁰ Warto dodać, że na przełomie 1932 i 1933 r. sprawowanie nadzoru nad gospodarką funduszwą przeniesiono do nowo utworzonego Departamentu Budżetowo-Kasowego Ministerstwa Skarbu, co oznaczało jednak dopiero początek reorganizacji organizacyjnych podjętych w tej sferze.³²¹

6. Opisywana reforma finansów publicznych była rozmaicie oceniana, m.in. twierdzono, jakoby początek lat trzydziestych rozpoczął nawet proces negowania zasady jedności materialnej budżetu.³²² Warto podnieść, że nie doszło do pełnej konsolidacji funduszy w ramach centralnego budżetu państwowego, gdyż dochody i wydatki szeregu z nich nie wchodziły do budżetu brutto (np. KFPZ czy też FON).³²³ W przypadku ostatniej z wymienionych instytucji w doktrynie postulowano jej włączenie („zgodnie z zasadami polskiego gospodarstwa budżetowego”) do budżetu nadzwyczajnego.³²⁴ Warto dodać, że pomimo spadku liczby funduszy ich udział w finansowaniu niektórych zadań państwowych w drugiej połowie lat trzydziestych nie tylko był nadal znaczący, ale nawet niekiedy wzrósł, co

³¹⁸ Por. L. Kurowski, Podział wydatków administracji..., s.14-15.

³¹⁹ Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu (J. Brożek, System funduszy..., s. 53), nawrót do budżetowania określonych rodzajów działalności w formie netto był związany ze zwiększeniem zadań gospodarczych w działalności budżetowej. Kwestie te rozwijam w dalszej części niniejszego podrozdziału.

³²⁰ L. Kurowski, Podział wydatków administracji..., s.14-15. Jednocześnie autor zaznacza, że preliminarz budżetowy na rok 1936/1937 informuje o pozostawieniu tych dwóch instytucji w grupie „D. Fundusze” ze względu na ich specjalny charakter.

³²¹ Szerzej o tym pisze A. Ivanka, Wspomnienia skarbowca 1927-1945, Warszawa 1964, s. 260 i n.

³²² T. Dębowska-Romanowska, Fundusze systemu budżetowego..., s.399. Odmienne J. Stankiewicz, Debudżetyzacja..., s. 96.

³²³ Bliżej zob. Z. Landau, J. Tomaszewski, Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939, Tom IV, Lata interwencjonizmu państwowego 1936-1939, Warszawa 1989, s. 369.

³²⁴ L. Kurowski, Podział wydatków administracji..., s.48.

wynikało ze zwiększenia się wagi finansowej niektórych tych instytucji.³²⁵

Co więcej, wspomniana reforma polegała na wydzieleniu w ramach budżetu odrębnych grup funduszowych, w ramach których dokonano wyraźnego wyodrębnienia dochodów i wydatków państwowych na ściśle określone cele. W rezultacie można wysnuć wniosek, iż w dekadzie lat trzydziestych za sprawą tworzenia odrębnych grup budżetu doszło do utrwalenia znaczenia funduszy celowych. Pomimo spadku liczby tych jednostek w ramach publicznego systemu finansowego doszło jednocześnie do swoistego „funduszowania” systemu budżetowego, do czego powrócę przy omawianiu funduszy celowych w okresie III RP.

7. Próby zahamowania ekspansji gospodarki funduszowej nie mogły doprowadzić do znaczącego ograniczenia jej zakresu m.in. z powodu wymogów związanych z obronnością państwa. Precedensem na skalę światową było bowiem stworzenie w okresie istnienia II Rzeczypospolitej całego szeregu funduszy przeznaczonych do realizacji pozabudżetowego programu inwestycyjnego dozbrojenia armii oraz modernizacji przemysłu zbrojeniowego. Zasadniczą rolę odgrywał tutaj Fundusz Obrony Narodowej,³²⁶ przy czym jego działalność była uzupełniana przez fundusz Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej oraz Fundusz Obrony Morskiej.³²⁷

Wspomniane instytucje miały na celu zapewnienie wieloletniego finansowania określonych zadań w oderwaniu od rygorów gospodarki budżetowej, ryzyka dokonania cięć wydatków w toku realizacji inwestycji, itd. W doktrynie zauważono, że: „Ta pełna autonomia czynników wojskowych miała niewątpliwie pewne zalety, stwarzała bowiem możliwość szybkiego skierowywania środków tam, gdzie były one z punktu widzenia potrzeb wojskowych najbardziej niezbędne, dając jednak zarazem jednak pole do nadużyć finansowych i marnotrawstwa”.³²⁸ Sprzyjał temu także brak nadzoru nie tylko ze strony Sejmu, ale i Ministerstwa Skarbu.

Najważniejszą rolę funduszy był jednak udział w realizacji podjętej przez polskie władze po 1935 r. polityki tak zwanego nakręcania koniunktury gospodarczej, zmierzającej głównie do

³²⁵ J. Brożek, System funduszków..., s. 53. Por. też Mały Rocznik Statystyczny 1937, tabl. II, s.356.

³²⁶ Powołany został dekretem Prezydenta RP z dnia 9 kwietnia 1936 roku o Funduszu Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 28, poz. 225). FON zarządzał Minister Spraw Wojskowych, który ustalał coroczny plan jego użycia. Poza dotacjami budżetowymi fundusz wyposażono we wpływy z pożyczek zagranicznych lub wewnętrznych, sprzedaży uzbrojenia bądź mienia wojskowego oraz darów i zapisów osób prywatnych czy instytucji. Zob. też T. Pawłowski, Armia marszałka Śmigłego. Idee rozbudowy Wojska Polskiego 1935-1939, Warszawa 2008, s.58 i n.; E. Kozłowski, Wojsko Polskie 1936-1939. Próby modernizacji i odbudowy, Warszawa 1974, s. 63 i n.

³²⁷ Z jego środków zakupiono m.in. słynny okręt podwodny ORP „Orzeł”. Jak szacuje M. Jabłonowski (Wobec zagrożenia wojną. Wojsko a gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935-1939, Warszawa 2001, s.208 i n.) globalna suma środków pozabudżetowych pozyskanych w końcu lat trzydziestych na cele zbrojeniowe była zbliżona do wielkości całego jednorocznego budżetu państwowego.

³²⁸ T. Grabowski, Inwestycje zbrojeniowe w gospodarce Polski międzywojennej, Warszawa 1963, s. 112.

likwidacji skutków wielkiego kryzysu, ograniczenia stanu zapóźnienia cywilizacyjnego czy wyrównania dysproporcji rozwojowych. Z uwagi na nikłe zainteresowanie kapitału zagranicznego i słabość rodzimego sektora prywatnego główny ciężar finansowy w zakresie realizacji tego programu musiał spocząć na państwie. Trudności na odcinku budżetowym prowadziły jednak do zdecydowanie biernego udziału budżetu w finansowaniu programu aktywizacji gospodarczej.³²⁹ Towarzyszyło temu przekonanie ówczesnych władz o niedopuszczalności dokonania dewaluacji waluty czy też powiększania deficytu budżetowego. W rezultacie główny nacisk w dziedzinie mobilizacji środków finansowych na rosnące potrzeby inwestycyjne (a zwłaszcza na budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego) musiał zostać położony na wykorzystywanie funduszy celowych,³³⁰ przy czym obok FP zasadniczą rolę odegrał tu Fundusz Budowlany czy też Państwowy Fundusz Drogowy.³³¹ Wynikało to przede wszystkim z posiadania przez te instytucje zasobów finansowych oraz wspomnianego wyposażenia ich we własne źródła dochodów.

Szeroko prowadzona przez te instytucje w dobie wielkiego kryzysu gospodarczego akcja kredytowa łagodziła też rygorystyczną politykę deflacyjną ówczesnych władz, przy czym poprzez lokaty w bankach fundusze wzmacniały także zdolności kredytowe sektora bankowego.³³² Warto dodać, że w dobie wielkiego załamania gospodarczego powołano również wspomniany już Fundusz Pomocy Instytucjom Kredytowym, zajmujący się udzielaniem pożyczek bankom.

8. Niewątpliwym priorytetem (także w warunkach wielkiego kryzysu gospodarczego) w polityce międzywojennych władz było utrzymanie stanu równowagi budżetowej.³³³ Wynikało to zarówno z panujących wówczas poglądów klasycznej doktryny ekonomicznej (czy myśli skarbowej), jak i było też związane z podejmowaniem zabiegów o napływ nowych kredytów

³²⁹ Na przykład w budżecie na lata 1939/1940 wydatki na cele gospodarcze sięgnęły zaledwie 4,5 % ogółu wydatków budżetowych. Por. K. Ostrowski, *Polityka finansowa Polski...*, s. 294 i n.

³³⁰ Zob. bliżej np. tamże, s. 263-266 i n.; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939*, Tom IV..., s. 364 i n.

³³¹ Więcej na temat znaczenia gospodarki funduszowej dla finansowania realizacji 4-letniego planu inwestycyjnego i 6-letniego planu rozbudowy sił zbrojnych por. w szczególności M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936-1939*, Warszawa 1963, s. 251-252 oraz Z. Knakiewicz, *Deflacja polska 1930 -1935*, Warszawa 1967, s. 295-300. Zob. również np. dane zawarte w *Małym Roczniku Statystycznym*, Warszawa 1937, s. 356; J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym*, *Studia Finansowe* 1975 ,nr 20, s. 185 i n.

³³² R. Gradowski, *Polska 1918-1939...*, s. 133 i n. Należy nadmienić, iż Bank Gospodarstwa Krajowego stał się najważniejszą instytucją finansową II RP w znacznej mierze dzięki zdeponowaniu w nim największej ilości pieniężnych zasobów funduszy państwowych.

³³³ Por. w szczególności Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 listopada 1935 r. o specjalnym podatku od wynagrodzeń, wypłacanych z funduszy publicznych (Dz. U. Nr 82, poz.203), które (w myśl art. 1) wydano w celu zapewnienia równowagi budżetowej. Szerzej na ten temat zob. A. Witkowski, *Specjalny podatek od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy publicznych w Polsce międzywojennej*, *Administracja* 2010, nr 4, s. 25 i n.

inwestycyjnych z zagranicy, przy czym warto zwrócić uwagę na poważny udział w budżecie wydatków na obsługę długów.³³⁴

Osiągnięta wówczas równowaga budżetowa w istocie miała często jedynie formalny charakter z uwagi na odwołanie się do specyficznych metod konstruowania wydatków państwowych (m.in. powoływanie nowych funduszy takich jak FON). W rezultacie przeważającą część wydatków dokonywano poza ramami budżetów (przez co w coraz mniejszym stopniu ukazywały one stan finansów publicznych), w coraz większym stopniu rosła natomiast rola różnego rodzaju operacji kredytowych, dokonywanych w istotnej części przy pomocy gospodarki funduszowej. Fundusze stanowiły dla państwa bardzo wygodną formułę prowadzenia działalności finansowej, gdyż jako instytucje pozabudżetowe pozwalały na swobodne oraz elastyczne dysponowanie środkami społecznymi poza kontrolą zarówno organów sejmowych, jak i opinii publicznej.³³⁵ Powstałe w ten sposób zadłużenie nie było wliczane do długu państwowego i nie powiększało poziomu deficytu budżetowego. Umożliwiało to niejawne kredytowanie państwa i „kamuflowanie” jego niedoborów finansowych poza budżetem.³³⁶ Co ciekawe, praktyki tego typu były kontynuowane także po włączeniu w jego obręb większości funduszy celowych w dobie rozwoju polityki inwestycyjnej państwa.

Warto dla ilustracji powyższej tezy powołać się na przeprowadzenie w 1939 r. tak zwanej konwersji zadłużenia wekslowego w Banku Polskim. Zamianą długu (krótkookresowego na długookresowy) został bowiem objęty (obok Skarbu Państwa i kolei) także Państwowy Fundusz Drogowy.³³⁷ W piśmiennictwie zwracano tutaj uwagę na znaczenie posiadania osobowości prawnej przez tę instytucję, w rezultacie czego posiadanych przez nią zobowiązań nie wliczano (na zasadach przewidzianych dla funduszy z grupy „A”) do części budżetu „długi państwowe”. Wprawdzie pozwalało to na samodzielne zaciąganie i spłatę zobowiązań przez fundusz (np. w banku centralnym), zarazem jednak na gruncie ówczesnego stanu prawnego prowadziło też do utrwalenia niekorzystnego dla finansów państwa

³³⁴ Por. w szczególności H. Izdebski, Skarbowość i prawo skarbowe..., s. 744-755. Niewątpliwie istotnym osiągnięciem jednego z najuboższych krajów europejskich, jakim była przedwojenna Polska, było uzyskanie reputacji jednego z najbardziej solidnych dłużników państwowych. Tak P. Zaremba, Historia dwudziestolecia 1918-1939, Zakład narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1991, s. 373.

³³⁵ Zob. szerzej R. Gradowski, Polska 1918-1939..., s. 135 i n. czy T. Pawłowski, Armia marszałka...s. 57-58.

³³⁶ Por. chociażby K. Ostrowski, Polityka finansowa Polski..., s. 263 i n. a także S. Kirkor, Uwagi na temat techniki i polityki budżetowej w Polsce, Ekonomista Polski 1945, nr 14-15. Bliżej na temat szacunków obrazujących chociażby rzeczywisty rozmiar gospodarki pozabudżetowej zob. J. Brożek, System funduszy..., s. 87 i n.

³³⁷ Por. szerzej Z. Pirożyński, Finansowanie inwestycji z funduszy państwowych w Polsce. Drogi Polski 1939, nr 6, s. 406, cyt. za: J. Brożek, System funduszy..., s. 87.

„rozparcelowania” wydatków budżetowych.³³⁸ Ponadto za sprawą dysponowania nadwyżkami finansowymi fundusze te mogły stanowić dogodną sferę lokat papierów wartościowych, przez co pomagały one w usuwaniu (względnie w ograniczaniu) zjawiska występowania deficytów budżetowych.³³⁹

Fundusze celowe stanowiły także ważny instrument polityki interwencjonizmu państwowego (szerzej znanego jako „etatyizm”),³⁴⁰ której istotnym elementem było udzielanie pomocy publicznej nie tylko przedsiębiorstwom państwowym. Wykorzystywano tutaj przede wszystkim zwrotny charakter wydatków gospodarki funduszowej, przy czym za pożyczkową formą niektórych funduszy kryła się w istocie bezzwrotna pomoc dla niektórych przedsiębiorstw.³⁴¹ Przejawiała się ona bowiem niekiedy nie tylko w formie ulgowego oprocentowania odsetek, ale także umarzania z czasem części lub nawet całości zadłużenia. W praktyce występowały również wypadki wykorzystywania funduszy do niejawnego (gdyż zniekształcało ono konkurencję), a nawet bezprawnego finansowania poszczególnych podmiotów gospodarczych.³⁴²

Rozwój gospodarki funduszowej umożliwiał więc władzom prowadzenie szerokiej polityki kredytowej, a tym samym uniknięcie dokonywania pewnych wydatków na cele inwestycyjne. Zwracano jednak uwagę na to, że w obliczu ryzyka niezwrócenia udzielonych pożyczek oszczędności uzyskane w ten sposób miały niejednokrotnie wątpliwy charakter.³⁴³

Ekspansja funduszy celowych wydaje się zatem być spowodowana w znacznej mierze wykorzystaniem ich przez władze międzywojenne jako instrumentów polityki dyskrejonalnej. Chodziło tutaj o ukrywanie (ze względu na krytykę ze strony opozycji i opinii publicznej czy potrzebę zachowania wiarygodności u wierzycieli etc.) słabości ówczesnego państwa. W szczególności, dążąc do ratowania istniejącej sytuacji różnymi dostępnymi metodami, władze starały się ukryć wielkość udzielonej pomocy publicznej czy też zaniżyć deficyt budżetowy. Niewątpliwie przydatna tutaj była fragmentaryczna sprawozdawczość funduszy, zarządzanie nimi przez nader zróżnicowany konglomerat

³³⁸ L. Kurowski, Podział wydatków..., s. 86 i n.

³³⁹ R. Gradowski, Polska 1918-1939..., s.135. Problematykę tą omawia też Z. Knakiewicz, Deflacja..., s. 240 i n.

³⁴⁰ Zob. np. A. Heydel, Etatyizm w Polsce, Kraków 1932; tenże, Gospodarcze granice liberalizmu i etatyizmu, Kraków 1929.

³⁴¹ Bliżej na ten temat piszą H. Tennenbaum, Struktura gospodarstwa.... Tom II, s. 52 i n.; R. Gradowski, Polska 1918-1939..., s. 135 i n.; tenże, Przyczynek do zagadnienia kapitału państwowo-monopolistycznego w Polsce 1918-1939, Warszawa 1965, s. 47 i n.

³⁴² R. Gradowski (Polska 1918-1939..., s. 139) informuje, iż np. z Funduszu Gospodarczego udzielono pożyczki Bankowi Ziemian, Towarzystwu Handlu z Turcją oraz spółce akcyjnej „Firley”, przy czym zasadność ich udzielenia była kwestionowana przez NIK. Zob. też J. Brożek, System funduszy..., s. 92.

³⁴³ H. Tennenbaum, Struktura gospodarstwa..., Tom II, s. 144. Autor wskazuje także na to, iż „ośrodki dysponujące kredytem stają się w gruncie rzeczy ośrodkami nieodpowiedzialnymi (tamże, s. 149).

podmiotów³⁴⁴ lub zaszeregowanie w budżecie w ramach gospodarki funduszowej instytucji niewypełniających sensu stricte znamion funduszu celowego.³⁴⁵ Odnosiło się to w szczególności do funduszy udzielających pożyczek (będących w istocie np. uchwalanym corocznie kredytem budżetowym na określone zadania) lub dotacji innym funduszom³⁴⁶ bądź też zajmujących się udzielaniem wspomnianej pomocy publicznej. W połączeniu z zjawiskami realizacji własnych interesów przez rozmaite grupy nacisku (w tym usytuowane wewnątrz administracji publicznej) prowadziło to jednak do powstawania problemów z odczytaniem specyficznego (czy wręcz „zakamuflowanego”) charakteru niektórych funduszy nawet przez najwybitniejszych specjalistów.³⁴⁷ Występowanie tego typu zjawisk niewątpliwie musiało utrudniać proces racjonalnego gospodarowania pieniądzem publicznym. Istotnym problemem (zarówno w warunkach państwa demokratycznego, jak i autorytarnego) był również brak dostatecznego nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem gospodarki funduszowej ze strony ogólnopaństwowych organów finansowych (a zwłaszcza Ministra Skarbu).

Należy też wspomnieć o fluktuacjach w polityce prowadzonej przez państwo wobec gospodarki funduszowej, które rzutowały na liczbę,³⁴⁸ charakter prawny³⁴⁹ czy rodzaje jej podmiotów. Połączeniem jednych instytucji³⁵⁰ towarzyszyło powstawanie nowych funduszy (niekiedy na miejsce rozwiązanych). Cykliczność ta wynikała jednak z podejmowanych przez ówczesne władze nieustannych prób nie tylko w zakresie poddawania funkcjonowaniu gospodarki funduszowej kolejnych obszarów aktywności publicznej, ale także doskonalenia już istniejących instytucji.

Dotyczy to zwłaszcza zwalczania bezrobocia, gdy bowiem w warunkach wielkiego kryzysu uległa załamaniu dotychczasowa działalność (polegająca na obowiązkowym ubezpieczeniu

³⁴⁴ Por. np. K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 94.

³⁴⁵ Zob. w tej mierze J. Stankiewicz, *Debudyetyzacja...*, s. 93.

³⁴⁶ Np. Fundusz Pracy był finansowany przez Fundusz Inwestycyjny. Z kolei Państwowy Fundusz Budowlany mógł udzielać pożyczek dzięki dotacjom udzielonym z Państwowego Funduszu Gospodarczego. Por. A. Witkowski, *Podatkowe dochody funduszy...*, s. 229.

³⁴⁷ Jako stosowny przykład warto powołać opinię wiceministra skarbu, I. Weinfeld, zaznaczającego, iż w jego resorcie funkcjonuje nieznany bliżej (sic!) fundusz, którego przeznaczeniem jest służenie likwidacji skutków przemysłnictwa. Zob. tegoż, *Skarbowość polska...*, s. 70.

³⁴⁸ W szczególności I. Weinfeld (tamże, s. 139-140) informuje, że zamknięcie rachunków państwowych za rok budżetowy 1930/1931 zawierało 51 funduszy, przy czym znaczna ich ilość nie została uwzględniona w tych zamknięciach. Z kolei zdaniem R. Gradowskiego (*Polska 1918-1939...*, s. 140) samo tylko rolnictwo było finansowane aż przez 26 funduszy. Por. również J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w Polsce ...*, s. 183 i n. Funduszami w tej dziedzinie zarządzał także Państwowy Bank Rolny. Zob. H. Izdebski, *Skarbowość i prawo skarbowe...*, s. 747.

³⁴⁹ Jak wspomniałem, np. Państwowy Fundusz Drogowy dzięki posiadaniu osobowości prawnej mógł samodzielnie zaciągać i spłacać zobowiązania.

³⁵⁰ W szczególności w roku budżetowym 1932/1933 Fundusz Obrotowy Reformy Rolnej połączono z Funduszem Zapomóg i Kredytu Ulgowego.

robotników na wypadek utraty pracy) Funduszu Bezrobocia,³⁵¹ z dniem 1 czerwca 1935 r. jego działalność włączono do utworzonego w 1934 r. Funduszu Pracy.³⁵² Powołując tę instytucję poszerzono zakres jej zadań, gdyż poza pomocą socjalną miała ona zająć się pośrednictwem w uzyskaniu pracy, jak i zwalczać bezrobocie głównie w drodze organizowania robót publicznych w formie dotacji lub kredytów. Na ten cel przeznaczono zresztą większość środków funduszu, aby po 1936 r. włączyć je do realizacji czteroletniego planu inwestycyjnego. Równolegle prawodawca zadbał o stworzenie bardziej realnych podstaw uzyskiwania przez fundusz dochodów. Służyło temu wyposażenie ściągania opłat (wnoszonych przez pracodawców i pracowników) na rzecz tej instytucji w środki przymusu administracyjnego, prowadzenie różnego rodzaju operacji finansowych, uzyskiwanie dotacji budżetowych czy też utworzenie odrębnego Funduszu Inwestycyjnego (głównie dla emisji bonów na potrzeby Funduszu Pracy). W rezultacie niemalże co roku wpływy uzyskane były wyższe od planowanych, choć ciągle były niewspółmierne do wagi istniejących potrzeb.³⁵³

9. Opisywane uwarunkowania korespondowały z kolejną charakterystyczną cechą gospodarki funduszowej w II Rzeczypospolitej, a mianowicie prowadzeniem jej bez jednolitych podstaw prawnych.³⁵⁴ Niewątpliwym osiągnięciem była (ukształtowana na gruncie konwenansu konstytucyjnego) tradycja obejmowania przez polskie ustawy skarbowe (obok samego budżetu) planów finansowych monopoli skarbowych, przedsiębiorstw oraz funduszy celowych.³⁵⁵ Tym niemniej (pomimo wielu zapowiedzi i postulatów) nie udało się jednak skodyfikować w ramach jednej ustawy państwowej podstawowych przepisów regulujących funkcjonowanie gospodarki funduszowej. Brak ordynacji budżetowej zastępowały corocznie uchwalane ustawy skarbowe o dochodach i wydatkach państwowych oraz wydawane na ich podstawach zarządzenia Ministra Skarbu.³⁵⁶ Jednakże te akty prawne nie zawierały odrębnej podstawy prawnej dla tworzenia przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego funduszy celowych.³⁵⁷ Warto dodać, iż zdarzały się instytucje tego typu powołane na podstawie ustaw o prowizoriach budżetowych.³⁵⁸

Zasady gospodarki finansowej, reguły kontroli działalności danego funduszu czy sposób jego

³⁵¹ Został utworzony na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz. U. Nr 67, poz. 650).

³⁵² Por. K. Rożniewicz, *Dziesięciolecie Funduszu Bezrobocia*, Warszawa 1934.

³⁵³ Szerzej zob. M. Ciechocińska, *Próby walki z bezrobociem...*, s. 76 i n., która wskazuje też na powoływanie podobnych funduszy w innych krajach (tamże, s. 93).

³⁵⁴ Bliżej na wspomniany temat por. P. Grata, *Problem kodyfikacji prawa budżetowego w pracach parlamentu II Rzeczypospolitej*, *Przegląd Sejmowy* 2011, nr 2, s. 41 i n.

³⁵⁵ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego...*, s. 130 oraz T. Grodyński, *Zasady gospodarki...*, s. 184.

³⁵⁶ Bliżej por. T. Grodyński, *Zasady...*, s. 32-37.

³⁵⁷ M. Kostka, *Niektóre zagadnienia...*, s. 71.

³⁵⁸ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 181.

powiązania z budżetem określano zwykle w akcie prawnym powołującym do życia tę instytucję. Czyniono to zresztą nie tylko poprzez uchwalanie ustaw, ale także w drodze wydawania rozporządzeń przez Prezydenta RP lub przez Radę Ministrów, względnie w formie zarządzeń Ministra Skarbu. Z reguły zresztą powołano dany fundusz „przy okazji” rozwiązywania jakiegoś kompleksu zagadnień o istotnym znaczeniu publicznym,³⁵⁹ stosunkowo rzadko natomiast wydawano w tej mierze odrębny akt prawny (dotyczyło to np. Funduszu Pracy).³⁶⁰

Chociaż już w ramach doktryny międzywojennej sformułowano wymóg powoływania i funkcjonowania funduszy celowych w oparciu o uchwalanie ustaw,³⁶¹ to jednak pewna grupa tych instytucji (zwłaszcza w początkach lat dwudziestych) powołana została nawet bez stosownej podstawy prawnej w postaci opublikowanego aktu prawnego.³⁶² Warto dodać, że niekiedy nieuporządkowanie podstaw prawnych funkcjonowania gospodarki funduszowej prowadziło nawet do naruszania norm o charakterze konstytucyjnym. Na przykład pomimo konstytucyjnej zasady bezpłatności nauczania w szkołach publicznych³⁶³ istniały instytucje (takie jak fundusz taksy administracyjnej ogólnej czy fundusz taksy administracyjnej szkół artystycznych) pobierające opłaty od uczniów. Problem ten przestał istnieć po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej z 1935 r.,³⁶⁴ gdyż jej przepisy nie deklarowały już zasady bezpłatności nauczania.

10. Rozwój gospodarki funduszowej w dwudziestoleciu międzywojennym wydaje się wynikać w znacznym stopniu z istniejących wtedy słabościami ówczesnego państwa polskiego. W szczególności dotyczyły one modelu funkcjonowania władzy ustawodawczej (zwłaszcza w zakresie uchwalania budżetów), co pogłębiało (wynikające z ekonomicznych uwarunkowań) trudności na odcinku budżetowym.³⁶⁵ W efekcie jedynym realnym sposobem zabezpieczenia środków na dany cel okazywało się rozwijanie gospodarki funduszowej. Wprawdzie ograniczało to zasadę jedności (powszechności) budżetu i rozpraszało finanse publiczne, ale zarazem stwarzało też liczne, dodatkowe korzyści (np. można wskazać na rolę funduszy w zapewnieniu równowagi budżetowej, uzyskaniu oszczędności czy też w poprawie stanu finansów samorządu terytorialnego). Ponadto gospodarka funduszowa przyniosła

³⁵⁹ W szczególności Fundusz Kwaterunku Wojskowego powstał na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz. U. Nr 97, poz. 681). Warto dodać, że w ciągu kilkunastu lat działalności tej instytucji z jej środków udało się wybudować setki nowoczesnych domów mieszkalnych dla wojskowych i ich rodzin.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 18 marca 1933 r. o Funduszu Pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 163).

³⁶¹ M. Kostka, Niektóre zagadnienia..., s.71.

³⁶² Zob. I. Weinfeld (Skarbowość..., s. 65 oraz s.139) czy też K. Ostrowski, Polityka..., s. 203.

³⁶³ Por. art.119 konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

³⁶⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

³⁶⁵ Tak np. L. Kurowski, Podział wydatków administracji..., s.113 i n.

określone efekty w szeregu dziedzin aktywności publicznej. Jak się wydaje, wynikało to w dużej mierze z połączenia ciągłości (w wymiarze instytucjonalnym) oraz elastyczności w zakresie weryfikacji uzyskanych celów, co następowało poprzez częste zmiany w zakresie polityki władz państwowych prowadzonej na odcinku gospodarki funduszowej.

Do niewątpliwych osiągnięć okresu międzywojennego należy także zaliczyć pewne uporządkowanie podstaw prawnych gospodarki funduszowej w latach trzydziestych w szczególności poprzez powoływanie nowych funduszy już tylko na drodze ustawowej. Z drugiej strony, nie udało się wyeliminować pewnych mankamentów, dotyczących zwłaszcza sprawowania właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem tych instytucji czy też brak stosownych ustawowych podstaw prawnych

Uwagę zwraca też nader szeroki wachlarz zadań finansowanych ze środków przedwojennych funduszy, gdyż poza sprawami typowo gospodarczymi były to również kwestie z dziedziny obronności, kultury czy oświaty. Już w Okresie II Rzeczypospolitej zarysowały się zasadnicze obszary funkcjonowania gospodarki funduszowej (np. rolnictwo, budowa dróg czy kultura), które były rozwijane i kontynuowane w kolejnych dziesięcioleciach. Ponadto istniały już wówczas pewne instytucje (np. Fundusz Skupu Pożyczek Państwowych czy Fundusz Melioracyjny), które znalazły swoich bezpośrednich kontynuatorów już w dobie III Rzeczypospolitej.

2.2.2. Funkcjonowanie gospodarki funduszowej w pierwszych latach powojennych oraz w okresie PRL

1. Utrwalona w okresie II RP tradycja posługiwania się w instytucją funduszu celowego nie pozostawała bez wpływu na gospodarkę finansową państwa polskiego w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej. Było to uzasadnione m.in. doświadczeniami i przygotowaniem istniejącego wówczas aparatu finansowego oraz koniecznością utrzymania w skomplikowanych warunkach powojennej rzeczywistości znanych już i uprzednio wypróbowanych rozwiązań prawnych czy organizacyjnych.

Odwołanie się do korzystania z funduszowej formy finansowania wielu istotnych zadań publicznych było także spowodowane kształtem ówczesnych problemów (istniejących zwłaszcza w pierwszym okresie odbudowy). „Wyłoniły się wówczas potrzeby o szczególnym charakterze, których finansowanie-ze względu na niedostosowanie do nich form gospodarki

budżetowej-znalazło się poza budżetem państwowym”.³⁶⁶ Potrzebą chwili było przede wszystkim wydajne zgromadzenie środków na realizację programu odbudowy kraju ze zgliszczy wojennych. Dlatego też poza odwołaniem się do wykorzystania instytucji ukształtowanych w okresie międzywojennym³⁶⁷ powoływano nowe podmioty tego typu (np. Fundusz Apropowizacyjny, Fundusz Zasiłków Rodzinnych czy też Fundusz Inwestycyjno-Obrotowy Ziem Odzyskanych). Nie bez znaczenia były tutaj również względy o charakterze propagandowo-politycznym, związane z budową nowego systemu politycznego i ekonomicznego. W szczególności dotyczyło to utworzonego jeszcze w 1944 r. dla potrzeb przebudowy dotychczasowego ustroju rolnego (tzn. scalania gruntów, melioracji, likwidacji odłogów) Państwowy Fundusz Ziemi,³⁶⁸ który wchłonął przedwojenny Fundusz Obrotowy Reformy Rolnej.

W praktyce fundusze celowe okazały się niekiedy nie tylko niezwykle sprawnymi instrumentami gromadzenia (poza kanałami budżetowymi) środków służących powojennej odbudowie kraju. Warto nadmienić, iż z zachowanych funduszy międzywojennych w szczególności pozytywną rolę odegrał KFPZ, gdyż jego działalność doprowadziła do znacznego uporządkowania finansów samorządowych.³⁶⁹ Z kolei powstały w 1945 r. Fundusz Apropowizacyjny w decydującym stopniu przyczynił się do poprawienia poziomu zaopatrzenia społeczeństwa w artykuły żywnościowe w najtrudniejszym okresie pierwszych lat powojennych.³⁷⁰

Należy też zwrócić uwagę na znacznie szersze niż w okresie międzywojennym³⁷¹ zjawisko wykorzystywania gospodarki funduszowej do włączania na zasadzie dobrowolności szerokich mas społeczeństwa do udziału w finansowaniu zadań publicznych. W pierwszych dwóch dziesięcioleciach powojennych chodziło tu przede wszystkim o funkcjonowanie będącego osobą prawną Społecznego Funduszu Odbudowy Stolicy, któremu w 1948 r. nadano status stowarzyszenia wyższej użyteczności i przywilej działania na terenie całego kraju.³⁷² Składający się z funduszu centralnego i funduszy wojewódzkich SFOS dysponował

³⁶⁶ J. Brożek, System funduszków..., s. 117.

³⁶⁷ Na temat powojennych losów gospodarki funduszowej szerzej zob. J. Brożek, Gospodarka funduszowa w dwudziestopięcioleciu PRL, *Finanse* 1969 nr 9, s.15 i n.; J. Harasimowicz, System funduszków..., s. 4 i n.

³⁶⁸ Por. dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945 r. Nr 3, poz. 13) oraz dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na terenie Ziem Odzyskanych i miasta Gdańska (Dz. U. 1946 r. Nr 49, poz. 279).

³⁶⁹ Zob. bliżej J. Brożek, System funduszków..., s.110 i n.

³⁷⁰ Por. szerzej tamże, s. 123 i n.

³⁷¹ W II Rzeczypospolitej dotyczyło to przede wszystkim Funduszu Obrony Narodowej oraz Funduszu Obrony Morskiej.

³⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1948 r. w sprawie uznania stowarzyszenia Społeczny Fundusz Odbudowy Stolicy za stowarzyszenie wyższej użyteczności (Dz. U. Nr 38, poz. 278).

przeznaczonymi na realizację zadań ogólnogospodarczych dochodami własnymi, pochodzącymi w szczególności z organizowania zbiorów i imprez publicznych, dobrowolnych świadczeń (także z zagranicy), darowizn czy też zapisów. W miarę upływu lat środki te zaczęto również przeznaczać na sfinansowanie odbudowy innych zniszczonych miast i osiedli, co doprowadziło w 1959 r. do zmiany nazwy tej instytucji na Społeczny Fundusz Odbudowy Kraju i Stolicy.³⁷³

Ponadto warto dodać, że w omawianym okresie powstał również drugi fundusz społeczny w postaci Społecznego Funduszu Oszczędnościowego.³⁷⁴

2. Utrzymanie w znacznym stopniu przedwojennego modelu funduszy celowych nie mogło oczywiście odpowiadać warunkom diametralnie zmienionej po 1945 r. rzeczywistości politycznej oraz realiom nowo tworzonego systemu społeczno-ekonomicznego. Przesłanki te sprawiły zresztą, iż część funduszy w ogóle nie wznowiła działalności po zakończeniu II wojny światowej (m.in. dot. to Funduszu Kwaterunku Wojskowego, FON czy też Państwowego Funduszu Drogowego).

Wkroczenie przez socjalistyczne państwo na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych na drogę ścisłej centralizacji systemu gospodarczego oraz finansowego doprowadziło do odchodzenia od dotychczasowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Przejawem tego procesu było m.in. powołanie w 1948 r. Samorządowego Funduszu Wyrównawczego,³⁷⁵ który miał służyć dostosowaniu funkcjonowania gospodarki komunalnej do zasad centralnego planowania, stąd też instytucja ta przejęła dotychczasowe funkcje KFPZ.³⁷⁶

Przemiany tego typu korespondowały z lansowaniem poglądów o możliwości rozwiązywania wszelkich problemów przy pomocy systemu planowego i użycia metod administracyjno-prawnych czy niedopuszczalności utrzymania rozdrabniania środków publicznych (co odnoszono w szczególności do istnienia odrębnej gospodarki funduszowej).³⁷⁷

W omawianym okresie władze zdecydowały się również na dokonanie poważnych zmian w konstrukcji budżetu centralnego (w znacznym stopniu zachowanej jeszcze z okresu międzywojennego). Polegały one na likwidacji poważnie już uprzednio ograniczonej pod względem liczbowym grupy „D” (Fundusze) oraz na przeniesieniu zachowanych tam jeszcze

³⁷³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1959 r. w sprawie nadania statutu stowarzyszenia wyższej użyteczności "Społeczny Fundusz Odbudowy Kraju i Stolicy" (Dz. U. Nr 42, poz. 265).

³⁷⁴ Powołany został ustawą o z dnia 30 stycznia 1948 r. o obowiązku społecznego oszczędzania (Dz. U. Nr 10, poz. 74). Szerzej o działalności tej instytucji piszę w dalszej części niniejszego podrozdziału.

³⁷⁵ Dz. U. Nr 16, poz. 111.

³⁷⁶ Zob. J. Harasimowicz, System funduszków..., s. 5.

³⁷⁷ Problematykę tą omawiają m.in. A. Borodo, Zupełność budżetu w Polsce Ludowej, Toruń 1979, s. 42 i n. oraz J. Gliniecka, J. Harasimowicz, Zasady polskiego prawa budżetowego, Bydgoszcz 2000, s.18-20.

funduszy do grupy „A”, gdzie tworzyły one odrębne części budżetu.³⁷⁸ W doktrynie zaznaczono, że została przez to bardzo wyraźnie podkreślona teza o przynależności niektórych spośród tych instytucji do intensywnie się wówczas rozwijającej działalności administracyjnej państwa. Formalnym wyrazem uporządkowania gospodarki funduszowej było natomiast wprowadzenie do ustaw skarbowych przepisów uzależniających tworzenie jej podmiotów od uzyskania zgody Ministra Skarbu.³⁷⁹

Kolejnym krokiem na drodze budowy w pełni scentralizowanego systemu zarządzania finansami publicznymi było połączenie przemian ustrojowych (w szczególności likwidacji samorządu terytorialnego i przekształcenia rad narodowych w terenowe organy jednolitej władzy państwowej)³⁸⁰ z wdrożeniem jeszcze większej centralizacji budżetowej.³⁸¹ Wskutek zniesienia odrębności poszczególnych systemów budżetowych i finansowych doszło do skupienia w ramach budżetu całości dochodów i wydatków państwowych. W ten sposób stał się on zbiorczym funduszem gospodarki oraz podstawowym planem finansowym państwa, realizowanym przez centralne i terenowe organy jednolitej władzy państwowej.³⁸² W rezultacie w praktyce doszło wówczas do zrealizowania zasady jedności (i nadrzędności) budżetu w stopniu niespotykanym na jakimkolwiek innym etapie w historii polskich finansów publicznych. Usankcjonowaniu na gruncie stanu prawnego likwidacji dotychczasowej wielotorowości systemów finansowych służyło wydanie w dniu 17 grudnia 1952 r. dekretu (z mocą ustawy)³⁸³ o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu Państwa, który *expressis verbis* proklamował zasady jedności formalnej oraz powszechności budżetu.³⁸⁴ Warto tu zaznaczyć, że art. 1 ust. 1 tego dekretu stanowił, że „budżet państwa określa dochody według ich podstawowych źródeł oraz wydatki według podstawowych kierunków działalności państwa”, jednakże ustawodawca nie wyjaśniał, co należy rozumieć przez „podstawowe” źródła dochodów czy kierunki działalności państwa.

³⁷⁸ Por. np. Z. Pirożyński, Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie odbudowy, Zeszyty Naukowe SGPiS 1961, nr 29. Warto dodać, że nowo tworzone po 1945 r. fundusze (np. początkowo pozabudżetowy Fundusz Apropowizacyjny) umieszczano już tylko w grupie A.

³⁷⁹ J. Harasimowicz, System funduszy..., s. 4.

³⁸⁰ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 10, poz.101).

³⁸¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na 1951 r. (MP 1950, Nr A-55, poz. 631).

³⁸² Szerzej na ten temat zob. m.in. J. Brożek, Gospodarka funduszowa w 25-lecie..., s. 19; E. Droźniak, Zasady nowego systemu budżetowego państwa, *Finanse* 1951, Nr 2; Z. Pirożyński, E. Winter, Budżet państwowy..., s.42 czy też Z. Pirożyński, Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie uprzemysłowienia, *Finanse* 1961, Nr 9.

³⁸³ Dz. U. Nr 50, poz. 334 z późn. zm. Szerzej o postanowieniach wspomnianego aktu prawnego piszę w dalszej części niniejszego podrozdziału.

³⁸⁴ Taką opinię prezentuje w szczególności C. Kosikowski, Zasady budżetowe na tle projektowanych zmian w systemie budżetowym w PRL, *Finanse* 1967, nr 5, s.54. Odmienne M. Weralski, Polskie prawo finansowe..., s. 11.

Rozwój tego typu procesów w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku doprowadził do wystąpienia największego regresu w historii polskiej gospodarki funduszowej. Przejawiało się to przede wszystkim zahamowaniem tworzenia nowych funduszy celowych oraz ograniczaniem liczby czy samodzielności już istniejących instytucji (w tym powołanych już w okresie powojennym) poprzez ich likwidację i włączenie do budżetu pozostających w ich dyspozycji środków finansowych (czemu sprzyjał w większości budżetowy charakter tych zasobów). W rezultacie, pomimo formalnego zachowania w niektórych przypadkach nazwy i odrębności organizacyjnej (w szczególności dotyczyło to PFZ bądź też Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej) instytucje te utraciły swój charakter i stały się funduszami jedynie z nazwy.³⁸⁵

Należy jednak podkreślić, że nawet w warunkach skoncentrowania w ramach budżetu całości dyspozycji finansowej państwa gospodarka funduszowa odgrywała jednak pewną (aczkolwiek niezwykle marginalną) rolę w ramach ściśle scentralizowanego systemu finansów socjalistycznego państwa. Warto tutaj wspomnieć o zachowaniu (w okresie największej ekspansji systemu budżetowego) odrębności instytucjonalnej przez Fundusz Wczasów Pracowniczych, Fundusz Kościelny czy też Społeczny Fundusz Odbudowy Stolicy. Jak się wydaje, było to w znacznym stopniu podyktowane realizacją w ramach tych instytucji zadań o szczególnym znaczeniu (w tym zwłaszcza propagandowym) dla polityki ówczesnych władz.

Nader istotną rolę odgrywał także brak wyposażenia tych funduszy w środki o charakterze budżetowym (a więc wskutek uprzedniej „rezygnacji budżetowej” na rzecz ich przekazania gospodarce funduszowej). W szczególności dotyczyło to SFOS, który okazał się nader wydajnym źródłem uzupełniania środków budżetowych na odbudowę kraju, stąd też jego zachowanie leżało w żywotnym interesie państwa.³⁸⁶ Jego działalność w latach 1945-1965 umożliwiła zgromadzenie ponad 5,5 mld złotych, które przeznaczono na sfinansowanie blisko 5 tys. inwestycji na terenie całego kraju.³⁸⁷ Nie może więc dziwić fakt, że instytucja ta przetrwała aż do jej formalnej likwidacji i włączenia posiadanego majątku do społecznego Funduszu Budowy Szkół w 1966 r.

Wskutek zahamowania tendencji do tworzenia funduszy powstała konieczność stworzenia niektórym odcinkom działalności budżetowej warunków do prowadzenia bardziej elastycznej gospodarki finansowej, stąd w omawianym okresie wykształciły się pewne formy gospodarki

³⁸⁵ J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w 25-leciu...*, s. 19.

³⁸⁶ J. Brożek, *System funduszy...*, s.151.

³⁸⁷ Por. J.S. Majewski, T. Markiewicz, *Budujemy nowy dom, Odbudowa Warszawy w latach 1945-1952*, Warszawa 2012, s. 147 i n. oraz np. W. Wojnacki, *SFOS w odbudowie stolicy i kraju 1946-1956*, Warszawa 1957.

pozabudżetowej w postaci środków specjalnych³⁸⁸ oraz gospodarstw pomocniczych.³⁸⁹ Niekiedy uzyskiwały one charakter instytucji „parafunduszowych” (co w szczególności dotyczyło Funduszu Remontów Młynów Gospodarczych).³⁹⁰ Podmioty te odpowiednio „kamuflowano” w obrębie socjalistycznego systemu finansowego w ramach kategorii środków specjalnych z uwagi na dążenie do całkowitego wyeliminowania gospodarki funduszowej. Obserwacja rozwoju tego typu procesów również w ramach radzieckiego systemu finansowego³⁹¹ prowadzi do wysnucia tezy, iż likwidacja funduszy prowadziła w warunkach ściśle scentralizowanego państwa do powstania swoistej „próżni instytucjonalnej”, którą próbowano kompensować rozwijając wspomniane formy gospodarki pozabudżetowej.

3. Wprowadzenie nadmiernej centralizacji budżetowej stosunkowo szybko doprowadziło do ujawnienia z całą wyrazistością zasadniczych słabości systemu nakazowo-rozdzielczego, prowadzących do powstawania różnego rodzaju napięć i trudności. Można tu wymienić w szczególności szerzące się marnotrawstwo, przerost biurokracji i ograniczenia jej inicjatywy, niedostosowanie planów centralnych do określonych warunków terenowych czy potrzeb społecznych, itp.³⁹²

Narastanie tego typu patologii (wraz z dopuszczalnością ich krytykowania w warunkach pewnej liberalizacji systemu) sprawiły, że okres po 1956 r. charakteryzował się odwrotem od zasady nadrzędności budżetu. Towarzyszyło temu podjęcie prób zmniejszania zakresu finansowania budżetowego oraz wdrażania decentralizacji finansowej w gospodarce publicznej, polegającej w znacznej mierze na wydzieleniu szerokiego zasobu środków finansowych z centralnej (budżetowej) dyspozycji państwa. W warunkach dalszego utrzymania ustroju socjalistycznego podejmowane reformy nie mogły naruszać dotychczasowych ideologicznych i ekonomicznych podstaw funkcjonowania tego systemu (takich jak centralne planowanie). Stąd też starano się tutaj przede wszystkim poszukiwać

³⁸⁸ Kwestie dotyczące funkcjonowania tych instytucji regulowało np. zarządzenie Ministra Finansów Nr 10/52 z dnia 8 sierpnia 1951 r. o środkach specjalnych oraz o gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych (niepublikowane) oraz zarządzenie Ministra Finansów Nr 10/52 z dnia 30 czerwca 1952 r. w sprawie środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (MP 1952, Nr A-60, poz. 91 z późn. zm.).

³⁸⁹ J. Brożek, System funduszków..., s.149.

³⁹⁰ Ponadto w tamtym czasie istniał m. in. Fundusz Epidemiczny, Fundusz Epizootyczny, Fundusz popierania twórczości plastyków i muzyków czy też Centralny Fundusz Ochrony Roślin. Por. szerzej M. Kosek, Pozabudżetowe fundusze celowe w gospodarce polskiej w latach 1950-1974, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1978, nr 91, s.71.

³⁹¹ Środki specjalne występowały też w budżecie Związku Radzieckiego, czemu towarzyszyło też niekiedy tworzenie funduszy celowych (np. w warunkach wojny dla dozbrojenia Armii Czerwonej). Zob. bliżej N.N. Rowiński, Budżet państwowy ZSRR, Warszawa 1950.

³⁹² Por. J. Starościak, Decentralizacja administracji, Warszawa 1960, s.131-132; J. Brożek, Rozwój gospodarki funduszowej w Polsce Ludowej (1945-1975), Studia Finansowe 1977, z. 23, s.155; Z. Pirożyński, E. Winter, Budżet państwowy Polski ..., s.50.

instrumentów ekonomiczno-finansowych umożliwiających bardziej elastyczne niż dokonywane dotychczas w ramach gospodarki budżetowej funkcjonowanie wielu dziedzin działalności państwowej.³⁹³

Rozwój tego typu procesów stał się przyczyną ponownego odrodzenia gospodarki funduszowej, której rozwój następował jednak odmiennymi (w porównaniu do ubiegłych okresów) drogami. Stopniowej rozbudowie jej instytucji na szczeblu centralnym towarzyszyło bowiem powstawanie nieznanych wcześniej form zdecentralizowanych funduszy państwowych (także na szczeblu terenowym), jak i funduszy społecznych (tworzonych i zarządzanych przez organizacje społeczne). W tym ostatnim przypadku postanowiono odwoływać się do ofiarności obywateli dla realizacji zadań państwowych o istotnych znaczeniu dla społeczeństwa, przy czym poza funduszami centralnymi³⁹⁴ istniały tu także instytucje o charakterze zdecentralizowanym.³⁹⁵

4. Wobec braku istnienia w Polsce Ludowej samorządu terytorialnego po 1956 r. usiłowano wprowadzić jego substytut za sprawą przekazywaniu uprawnień i zadań ze szczebla centralnego do terenowych organów władzy. Zdawano sobie przy tym sprawę z niedoskonałości dotychczasowej formuły budżetów terenowych, stąd też poszukiwano instrumentów służących zwiększeniu autonomii, samodzielności finansowej oraz decentralizacji rad narodowych. W związku z przekazywaniem im większych kompetencji oraz dążeniem do uelastyczniania gospodarki finansowej tychże instytucji (m.in. poprzez zmniejszenie możliwości ingerencji ze strony organów wyższego stopnia), od drugiej połowy lat pięćdziesiątych na szczeblu rad rozpoczęto wprowadzać na szeroką skalę fundusze wyspecjalizowane.³⁹⁶

W literaturze przedmiotu dostrzeżono zalety gospodarki funduszowej nie tylko w sferze zwiększenia stopnia samodzielności finansowej administracji terenowej, ale również z uwagi na stworzenie szczególnie korzystnych warunków dla finansowania drobnych inwestycji o charakterze lokalnym. Podnoszono przy tym, iż do funduszy celowych przywiązuje się tym

³⁹³ Zob. Z. Pirożyński, *Finanse Polski Ludowej w trzydziestolecie 1944-1974*, Warszawa 1975, s.384 i n. oraz M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza-rozwój-upadek*, Warszawa 2009, s. 190 i n.

³⁹⁴ W ten sposób powstał m.in. Społeczny Fundusz Budowy Szkół Tysiąclecia oraz Społeczny Fundusz Budowy Szkół i Internatów.

³⁹⁵ Dotyczyło to przede wszystkim Funduszy Dobrowolnych Świadczeń Społecznych. Jak się wydaje, tworząc fundusze społeczne bazowano na efektach uzyskanych przez SFOS w zakresie uzupełnienia finansowania budżetowego. Na temat obu grup funduszy szerzej: J. Brożek, *System funduszy...*, s. 262 i n.

³⁹⁶ Por. m.in.: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, s.136 i n.; J. Brożek, *Rozwój gospodarki funduszowej w Polsce...*, s.155; E. Denek, *Pozabudżetowe fundusze celowe...*, s. 123 i n.; J. Wierzbicki, *Elementy gospodarki funduszowej w systemie...*, s. 210 i n.; E. Tegler, *Gospodarka finansowa gminnych...*, s. 85 i n.

większe znaczenie, im mniejszą swobodę działania władzom terenowym zapewnia ich własna gospodarka finansowa, stąd też instytucje te stanowią podstawę decentralizacji władz lokalnych. Gdyby bowiem sama gospodarka budżetowa gwarantowała wystarczający zakres zdecentralizowanej działalności władz terenowych, to wówczas właściwie można by zrezygnować z wykorzystywania w tym celu funduszy celowych.³⁹⁷ Uzyskanie w sferze decentralizacji korzystnych rezultatów skłoniło władze do szerszego rozwijania instytucji funduszowych w kolejnych latach.³⁹⁸

Na szczeblu lokalnym ważną rolę spełniały w szczególności miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe,³⁹⁹ których środki (pozyskiwane m.in. z dotacji budżetowych oraz sprzedaży nieruchomości) były przeznaczone na finansowanie powszechnego budownictwa mieszkaniowego. Warto też wspomnieć, iż niektóre instytucje miały charakter nie tylko terenowy, ale także wyłącznie lokalny zasięg. Dotyczyło to np. funduszu rozwoju powiatu nowosądeckiego i miasta Nowy Sącz oraz funduszu rozwoju kąpieliska morskiego Sopot.

Jednocześnie następował rozwój gospodarki funduszowej na szczeblu przedsiębiorstw państwowych⁴⁰⁰ oraz Państwowych Gospodarstw Rolnych. W ten bowiem sposób zamierzano połączyć powiększenie zakresu samodzielności i inicjatywy tych podmiotów z wprowadzeniem reguł rachunku ekonomicznego. W tej ostatniej kwestii chodziło o odzwierciedlenie w formie funduszu osiągniętej efektywności w zakresie prowadzonej działalności. Służyć temu miało porównanie nakładów i uzyskanych korzyści, a także uruchamianie bodźców do minimalizacji kosztów (względnie do maksymalizacji efektów). Inną przesłanką o charakterze ekonomicznym było dążenie do umożliwienia obciążenia jednostek ekonomicznych i fizycznych równowartością kosztów finansowanej działalności w formie podatku celowego, opłaty, narzutu czy składki. Istotną rolę odgrywało także uzależnienie możliwości wydatkowania (realizacji określonych zadań) od nagromadzonych w funduszu środków. Niestety, nie było możliwe uzyskanie na szerszą skalę projektowanych efektów z uwagi na wprowadzenie istotnych wyjątków od tak pomyślanych założeń funkcjonowania gospodarki funduszowej.⁴⁰¹

Od drugiej połowy lat pięćdziesiątych rozwój gospodarki funduszowej miał na celu m.in.

³⁹⁷ E. Denek, *Budżety terenowe i fundusze celowe...* s. 195 i n.

³⁹⁸ Jak stwierdza J. Małecki, (*Założenia funduszków...*, s. 96), w 1970 r. w dyspozycji rad narodowych pozostawało ponad 6 tysięcy funduszy celowych.

³⁹⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132, z późn. zm.) oraz uchwała Rady Ministrów nr 139 z dnia 6 maja 1959 r. w sprawie funduszy mieszkaniowych tworzonych przez prezydium miejskich i powiatowych rad narodowych (MP Nr 38, poz. 218, z późn. zm.).

⁴⁰⁰ Zob. np. Z. Fedorowicz, *Gospodarka finansowa przedsiębiorstwa przemysłowego*, Warszawa 1980, s.120 i n. oraz N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1986, s. 326 i n.

⁴⁰¹ J. Brożek, *System funduszków...* ..., s.35-36.

wspieranie przeżywającego znaczne trudności rolnictwa (na szczeblu centralnym powołano wówczas m.in. Centralny Fundusz Postępu Rolniczego, Fundusz Rozwoju Rolnictwa⁴⁰² oraz Centralny Fundusz Ochrony i Rekultywacji Gruntów Rolnych).

W ramach dążenia do uelastycznienia finansowania określonych dziedzin aktywności państwowej oraz nadania im szczególnej rangi w końcu lat sześćdziesiątych przeprowadzono gruntowną reformę funkcjonowania ubezpieczeń społecznych, polegającą na przeniesieniu finansowania tej sfery z budżetu do nowo utworzonej grupy funduszy pozabudżetowych.⁴⁰³ Należy zaznaczyć, że powstał wówczas najważniejszy (pod względem dochodów) w okresie PRL Fundusz Emerytalny⁴⁰⁴ oraz Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Niektórych Grup Ludności. W doktrynie podnoszono, że zwłaszcza powstanie pierwszego z nich miało służyć poprawie pozyskiwania środków na różnego rodzaju świadczenia emerytalne dzięki obciążeniu składkami płac z zachowaniem dotowania budżetowego.⁴⁰⁵

Tworzeniu nowych instytucji funduszowych sprzyjały dokonujące się w dekadzie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zmiany systemowe, w szczególności przesunięcie szeregu kompetencji do ministerstw branżowych oraz zjednoczeń). Istotną rolę odegrało również objęcie rolników systemem ubezpieczeń społecznych⁴⁰⁶ czy też utworzenie odrębnego systemu finansowania ochrony środowiska naturalnego. Aby więc przeciwdziałać jego postępującej degradacji, już w 1975 r. powołano Fundusz Gospodarki Wodnej,⁴⁰⁷ a w pięć lat później utworzono także Fundusz Ochrony Środowiska.⁴⁰⁸

5. Z biegiem lat stosunkowo nieliczne fundusze likwidowano lub znoszono (np. Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rzemieślników oraz Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Niektórych Grup Ludności). W miejsce znoszonych podmiotów powstawały natomiast nowe (często o takiej samej lub zbliżonej nazwie), gdyż np. utworzony w 1964 r. Fundusz Autorski został zastąpiony w 1979 r. instytucją o identycznej nazwie, na miejsce którego w cztery lata

⁴⁰² J. Brożek (System funduszków... ..., s. 171 i n.) wskazuje, że fundusz ten łagodził podatkowy („drenażowy”) charakter dostaw obowiązkowych nałożonych na indywidualnych rolników. Odbywało się to dzięki wypłacaniu z budżetu środków przeznaczanych na mechanizację zespołowego rolnictwa, co służyło wspieraniu kolektywnych form gospodarowania. Środki te uzyskiwano dzięki różnicom między cenami płodów rolnych obowiązującymi w ramach dostaw obowiązkowych i ponadobowiązkowych.

⁴⁰³ Por. bliżej M. Kosek, Pozabudżetowe fundusze..., s.71 i n.

⁴⁰⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o funduszu emerytalnym (Dz. U. Nr 3, poz. 7 z późn. zm.). Np. w latach siedemdziesiątych jego dochody i wydatki odpowiadały odpowiednio 11% i 13 % dochodów i wydatków budżetu centralnego.

⁴⁰⁵ J. Brożek, System funduszków..., s.151; Z. Pirożyński, Ewolucja zakresu i struktury budżetu, Warszawa 1973, s.14.

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140 z późn. zm.).

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. –Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz.230 z późn. zm.).

⁴⁰⁸ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.).

później powołano Fundusz Literatury.⁴⁰⁹

Ogólnie jednak można stwierdzić systematyczne nasilanie się tendencji do rozwoju gospodarki funduszowej. Dokonująca się od końca dekady lat pięćdziesiątych jej ekspansja przejawiała się we wzroście ilościowym funduszy oraz w rosnącym stosunku środków pozostających w ich dyspozycji do dochodów wykazywanych w ramach budżetu państwa. W rezultacie z marginesu publicznej działalności finansowej państwa gospodarka funduszowa rozrosła się na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci do znacznych rozmiarów.⁴¹⁰

Rozwój tego typu procesów przyczynił się do stopniowego ograniczenia roli budżetu na wielu odcinkach finansowanych dotychczas w jego ramach zadań gospodarczych, socjalnych czy kulturalnych.⁴¹¹ Jednocześnie jednak fundusze towarzyszyły gospodarce budżetowej jako jej swoiste „układy satelitarne”, ponieważ większość z nich powiązano z budżetem netto (czyli wynikowo).⁴¹²

6. Ekspansja gospodarki funduszowej w okresie PRL wynikała ze specyficznego roli jej instytucji w systemie tak zwanego realnego socjalizmu. Jak już sygnalizowałem, fundusze celowe wykorzystano do połowicznych prób reformowania wytracającej stopniowo dynamikę ekonomiki socjalistycznej poprzez odejście od nadmiernie sztywnego, scentralizowanego planowania i zarządzania gospodarczego. Elastyczny charakter tych instytucji sprzyjał więc pełnieniu przez nie roli swoistego mechanizmu regulacyjnego, łagodzącego pewne patologie i słabości socjalistycznego modelu gospodarczego. Na przykład pierwotnie PFZ (zasilany wpłatami z podatku gruntowego od gospodarstw, które otrzymały ziemię z reformy rolnej) stanowić miał w istocie instrument służący kolektywizacji prywatnego rolnictwa w Polsce. Paradoksalnie jednak większość pozyskanej (w zamian za pewne świadczenia społeczne) ziemi PFZ sprzedał rolnikom indywidualnym, co poprawiało strukturę dyskryminowanego sektora prywatnego, sprzyjało wzrostowi i racjonalności produkcji, a tym samym prowadziło

⁴⁰⁹ Podstawami prawnymi działania tych instytucji były odpowiednio uchwały Rady Ministrów: Nr 154 z dnia 2 czerwca 1964 r. w sprawie utworzenia funduszu autorskiego (MP Nr 40, poz. 186); Nr 78 z dnia 2 maja 1979 w sprawie funduszu autorskiego (MP Nr 15, poz. 85); Nr 149 z dnia 29 października 1983 r. w sprawie utworzenia Funduszu Literatury (MP Nr 36, poz. 204).

⁴¹⁰ J. Brożek (System funduszków ..., s. 168) szacuje, że na przykład w latach 1956-1975 powstały 23 tego typu instytucje, spośród których przeważały fundusze zdecentralizowane. Bliżej na temat rozwoju tych instytucji w okresie po 1956 r. zob. w szczególności: tamże, Gospodarka funduszowa ..., s. 25-26; M. Kosek, Pozabudżetowe fundusze..., s. 71 i n. oraz H. Kuzińska, Instytucje..., s. 58 i n.

⁴¹¹ Proces ten jest określany w literaturze także jako proces dezintegracji (a nie decentralizacji) przy sprowadzaniu pojęcia decentralizacji do „...podziału środków budżetu na budżet centralny i budżety terenowe, bez zmiany ogólnego zasięgu finansowania budżetowego”. Tak J. Wierzbicki, Budżety terenowe..., s. 53.

⁴¹² J. Małecki, Założenia funduszków..., s. 98. Por. również tegoż, Pozabudżetowe fundusze celowe, (w:) Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej, Warszawa 1988, s. 65.

do lepszego zaopatrzenia rynku, itd.⁴¹³

Ważnym aspektem funkcjonowania gospodarki funduszowej był też (przybierający z upływem lat na znaczeniu) proces polegający na przenoszeniu środków finansowych pomiędzy poszczególnymi funduszami celowymi, co zasadniczo miało na celu obejście rygorów centralnego planowania.⁴¹⁴ Rozwój tego typu zjawisk (zwłaszcza w realiach „szerokiego frontu inwestycyjnego” lat siedemdziesiątych) doprowadził do wydania przez Komisję Planowania przy RM administracyjnego zakazu wykorzystania środków funduszowych na finansowanie inwestycji (chodziło tu o zapobieżenie dalszej dekoncentracji nakładów).⁴¹⁵ Pogłębiło to jednak problemy istnienia nadwyżek na rachunkach funduszy.⁴¹⁶

Co więcej, władze stopniowo zaczęły posługiwać się tymi konstrukcjami do korygowania narastających wad systemowych w postaci prób rozwiązywania problemów tak zwanych „wąskich gardeł” ekonomiki socjalistycznej. Można tu wskazać np. na Centralny Fundusz Oszczędnościowy Paliw, Energii, Surowców i Materiałów, który miał przyczyniać się do zmniejszenia wysokiej energochłonności gospodarki. Panaceum na cechującą ją niską innowacyjność i zacofanie technologiczne miał natomiast stanowić istniejący od 1958 r. Fundusz Postępu Technicznego.⁴¹⁷ W sferze poprawy fatalnego zaopatrzenia rynku wewnętrznego działały zaś m.in. wojewódzkie fundusze rozwoju przemysłu terenowego, Fundusz Remontów Młynów Gospodarskich czy też wojewódzkie fundusze rozwoju drobnej wytwórczości. Z kolei kilkakrotnie przekształcanemu Państwowemu Funduszowi Aktywizacji Zawodowej powierzono m.in. wykonywanie zadań związanych z wymuszeniem racjonalizacji zatrudnienia i lepszym wykorzystaniem pracowników w sferze produkcji.⁴¹⁸ Ponadto w latach osiemdziesiątych wprowadzono obowiązek ponoszenia progresywnych obciążeń płac na rzecz tej instytucji⁴¹⁹ (co miało prowadzić do zmniejszenia destabilizujących gospodarkę zjawisk inflacyjnych poprzez hamowanie wzrostu wynagrodzeń). Z uwagi jednak na istnienie nadmiernie rozbudowanego systemu ulg i zwolnień funduszowy mechanizm antyinflacyjny

⁴¹³ Zob. T. P. Tkaczyk, Państwowy Fundusz Ziemi. Rola i funkcje, Warszawa 1979, s. 332 i n.; J. Staniszkis, Systemowe uwarunkowania funkcjonowania przedsiębiorstwa przemysłowego w Polsce, (w:) Zwierzę niepolityczne. Zbiór artykułów naukowych, publicystycznych oraz felietonów z lat 1970-2001, pod red. J. Brzezińskiego i P. Chuchro, Komorów 2003, s.56 oraz s. 61.

⁴¹⁴ Szerzej tę problematykę omawia J. Brożek, Rozwój gospodarki funduszowej ..., s. 293 i n.

⁴¹⁵ N. Biernacka, B. Wykpisz, Fundusze celowe finansujące inwestycje, *Finanse* 1985, nr 4, s. 43-44.

⁴¹⁶ Zagadnienia te omawiam w podrozdziale 4.1.

⁴¹⁷ Od 1964 r. przekształcony w Fundusz Postępu Techniczno-Ekonomicznego, a następnie w 1967 r. Fundusz Nowych Uruchomień. Por. szerzej V. Kyzlink, Możliwości zwiększenia wpływu finansów na postęp techniczny, *Finanse* 1965, nr 4, s.55 i n.

⁴¹⁸ Przyniosło to pewne rezultaty, choć zarazem ograniczyło też samodzielność przedsiębiorstw. Zob. J. Glumińska, Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej (próba oceny), *Finanse* 1985, nr 3, s. 57.

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1983 r. o Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej (Dz. U. Nr 75, poz.33).

zawiódł pokładane w nim nadzieje.⁴²⁰

Wymaga odnotowania, że w miarę uzyskiwania przez organy terenowe coraz większej swobody w kształtowaniu swoich wydatków budżetowych pojawiało się coraz więcej wątpliwości co do korzyści wynikających z wyodrębnienia z budżetów terenowych szeregu funduszy celowych. Pojawiły się wówczas opinie, że zamiast wydzielania tego typu instytucji z budżetu bardziej zasadne byłoby dokonanie zmian w zakresie funkcjonowania niektórych dziedzin gospodarki. Pomimo to szczytowym okresem funkcjonowania gospodarki parabudżetowej w okresie PRL były lata osiemdziesiąte.⁴²¹ Wynikało to z występującej na szczeblu podejmowania najważniejszych decyzji politycznych niechęci czy niemożności wdrożenia zasadniczych zmian ekonomicznych, przy czym upowszechnianiu się funduszy sprzyjało też traktowanie ich jako dogodny instrument redystrybucji zasobów w obrębie określonych grup nacisku.⁴²²

W rezultacie pogarszanie się sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz stanu finansów publicznych korespondowało z tworzeniem w tej dekadzie nowych instytucji funduszkowych dla rozwiązywania najbardziej palących potrzeb. W szczególności, nie mogąc się uporać ze zgromadzeniem (w ramach budżetu) środków na obsługę rosnącego zadłużenia zagranicznego w połowie lat osiemdziesiątych powołano Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego jako wyspecjalizowaną jednostkę Ministerstwa Finansów mającą zapewnić warunki do jego obsłużenia.⁴²³

7. Specyficznym elementem polityki władz PRL było tworzenie funduszy którym poza ich normalnymi funkcjami, wyznaczano jednocześnie do wykonania realizowanie zadań o charakterze polityczno-ideologicznym. Na przykład (poza wspomnianym już PFZ) taki charakter w znacznej mierze posiadał Społeczny Fundusz Oszczędnościowy, w istocie stanowiący formę przymusowej pożyczki zaciągniętej przez państwo, przy czym szczególnie wysokie obciążenia finansowe z tytułu przymusowych wpłat na rzecz tej instytucji zostały nałożone na sektor gospodarki nieuspołecznionej. W sektorze rolnictwa miało to służyć przekształcaniu struktury własności gospodarstw rolnych w kierunku ograniczania liczby średnich i większych gospodarstw indywidualnych (poprzez zmniejszenie ich siły nabywczej

⁴²⁰ Por. szerzej M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna...*, s. 287; R. N. Hanisz, *Polityka budżetowa Polski w latach 1980-1989*, Katowice 1990, s. 97 i n. oraz J. Glumińska, *Państwowy Fundusz...*, s. 48 i n.

⁴²¹ H. Kuzińska, *Fundusze celowe w Polsce...*, s.1.

⁴²² Zob. J. Hausner, *Branżowe grupy interesu w gospodarce socjalistycznej*, Kraków 1987.

⁴²³ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1985 r. o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (Dz. U. nr 59, poz. 296). Szerzej piszę o tej instytucji w ramach rozdziału V oraz VI.

czy też zdolności inwestycyjnych) na rzecz kolektywnych form gospodarki rolnej.⁴²⁴

Warto też zwrócić uwagę na działający na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej, który poza finansowaniem działalności zmierzającej do poprawy stanu gospodarki mieszkaniowej miał również (czy też może przede wszystkim) stwarzać obciążenia finansowe dla pozostałości niszczonej w okresie PRL warstwy „kapitalistycznych” właścicieli nieruchomości.⁴²⁵

Z kolei Fundusz Kościelny⁴²⁶ oficjalnie miał służyć przede wszystkim utrzymaniu i odbudowie kościołów, udzielaniu duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz wykonywaniu działalności charytatywnej.⁴²⁷ Istotą jego utworzenia było formalne powstanie odrębnej masy majątkowej, którą miały tworzyć środki pochodzące z dotacji budżetowych i dochodów z nieruchomości kościelnych przejętych przez państwo. Ponieważ władze komunistyczne nie dokonały inwentaryzacji wspomnianych dóbr i nigdy nie oszacowano płynących z nich dochodów, stąd finansowanie funduszu oparto wyłącznie na dotacjach państwowych. W efekcie pozwoliło to Urzędowi do Spraw Wyznań na właściwie nieskrępowane wydatkowanie zasobów, za sprawą czego były one przeznaczane na realizację działań o charakterze politycznym i antykościelnym (prowadzonych aż do 1989 r. bez podstaw prawnych). Ze środków Funduszu Kościelnego finansowano bowiem wydawanie materiałów propagandowych o charakterze antykatolickim (np. książek, broszur czy gazet), wspierano Centralną Szkołę Partyjną przy KC PZPR czy też wypłacano wynagrodzenia dla księży lojalnych wobec reżimu komunistycznego.⁴²⁸ W rzeczywistości więc omawiana instytucja od samego początku jej istnienia była wykorzystywana przez władze PRL jako istotny instrument ideologicznej walki z Kościołem katolickim.

Niektórym funduszom wyodrębnionym powierzano zadanie rozwiązywania (ukrywanemu ze względów ideologicznych) problemu bezrobocia w postaci nadwyżek siły roboczej

⁴²⁴ Powołany został ustawą z dnia 30 stycznia 1948 r. o obowiązku społecznego oszczędzania (Dz. U. nr 10, poz.74). Szerzej na temat charakteru tej instytucji por. bliżej: A. Witkowski, Z badań nad realizacją obowiązku społecznego oszczędzania przez uczestników funduszu B-rolnictwa Społecznego. Funduszu Oszczędnościowego w latach 1948-1950, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego Prawo.Z.7 (2009), s.235 i n.; I. Bolkowiak, Obowiązek społecznego oszczędzania (Społeczny Fundusz Oszczędnościowy), *Finanse* 1977, nr 6, s. 34 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 33.

⁴²⁵ Zob. szerzej J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego ...*, s.35.

⁴²⁶ Został utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. z 1950 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.).

⁴²⁷ Por. szerzej art. 9 ust. 1 powołanej w poprzednim przypisie ustawy.

⁴²⁸ Wskazują na to wyniki najnowszych badań przeprowadzonych w tej materii. Zob. bliżej M. Zawiślak, *Instrumentalne wykorzystywanie środków Funduszu Kościelnego*, (w:) *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, pod red. P. Sobczyka i K. Warchałowskiego, Warszawa 2013, s. 151 i n.

(istniejących zwłaszcza wśród kobiet i inwalidów) w małych miastach i osiedlach.⁴²⁹

8. Również po 1945 r. fundusze spełniały często istotne role stabilizacyjne bądź prorozwojowe, będąc przy tym często uzupełnieniem gospodarki budżetowej. Zasadniczo odbywało się to w drodze kompensowania nieistnienia określonych mechanizmów czy też rozwiązań instytucjonalnych, mających służyć realizacji ważnych celów w polityce socjalistycznego państwa. Nie mogły one jednak przyczynić się do trwałej naprawy systemu z uwagi na brak mechanizmów rynkowych, istnienie rozmaitych barier o charakterze ideologiczno-biurokratycznym czy roli odgrywanej przez pieniądź w systemie gospodarki socjalistycznej.⁴³⁰ Elastyczny charakteru gospodarki funduszowej sprawiał też, że specyficzną cechą niektórych „parabudżetów” w okresie PRL było wykorzystywanie funduszy do dyskrejonalnego realizowania pewnych zadań o charakterze polityczno-ideologicznym.

2.2.3. Ewolucja podstaw prawnych funduszy celowych po 1945 r.

1. Również przez większy okres istnienia Polski Ludowej utrzymywał się znaczny chaos legislacyjny w zakresie tworzenia funduszy celowych.

Szczególnie pierwsze lata powojenne charakteryzowały się brakiem podstaw uregulowania funkcjonowania gospodarki funduszowej.⁴³¹ Ponadto w związku z wystąpieniem tendencji do jej całkowitej likwidacji wyraźnie obniżyła się ranga kreujących fundusze aktów prawnych. Instytucje tego typu były więc powoływane w różny sposób, gdyż obok uchwalania ustaw (np. tak powstał Fundusz Kościelny czy Fundusz Wczasów Pracowniczych) równoległe inne fundusze powoływano na podstawie rozmaitych aktów władzy wykonawczej. Były to uchwały Rady Ministrów (tak powołano np. Centralny Fundusz Ochrony Roślin) bądź Prezydium Rządu (w ten sposób utworzono Fundusz Rozwoju Przemysłu Terenowego), względnie zarządzenia poszczególnych ministrów.⁴³²

W dekreście z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwaleniu i wykonywaniu budżetu Państwa nie było mowy o funduszach celowych, zostało tutaj natomiast zawarte wyraźne postanowienie

⁴²⁹ W latach sześćdziesiątych dla realizacji tego celu służył Fundusz Aktywizacji Małych Miast, w 1971 r. przekształcony w Terenowy Fundusz Aktywizacji Gospodarczej. Na ten temat por. S. Pichula, (w:) *Mała encyklopedia ekonomiczna*..., s. 225-226; J. Bartkiewicz, tamże, s. 846 oraz W. Konieczny, *Fundusze aktywizacji gospodarczej*...

⁴³⁰ J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 2006, s. 61.

⁴³¹ Odmienna sytuacja istniała jedynie w latach 1946-1948, kiedy to w ramach kolejnych ustaw skarbowych zawierano upoważnienia dla Rady Ministrów (przy współdziałaniu Ministra Skarbu) do tworzenia funduszy celowych. Jednakże RM nie korzystała z przysługujących jej uprawnień i w rezultacie tworzone wtedy fundusze jedynie w drodze ustaw bądź też dekretów. Por. szerzej M. Kostka, *Gospodarka*..., s. 71.

⁴³² Np. Fundusz Inwestycyjno-Obrotowy Ziem Odzyskanych utworzony został na podstawie zarządzenia ministrów przemysłu i skarbu z 25 sierpnia 1945 r. (Dz. Urz. Ministerstwa Przemysłu i Handlu z 1945 r. Nr 7, poz. 45).

dotyczące terenowych „budżetów dodatkowych”. Mogły je uchwalać rady narodowe „w granicach ponadplanowych dochodów uzyskiwanych dzięki gospodarności i inicjatywie tych rad”, które miały być przeznaczane na zaspokajanie potrzeb terenowych.⁴³³ Można więc uznać, że nawet w dobie ówczesnej ścisłej centralizacji budżetowej ówczesny ustawodawca dostrzegał potrzebę pewnego uelastycznienia lokalnej publicznej gospodarki finansowej.

2. Dopiero w 1958 r. za sprawą uchwalenia ustawy o prawie budżetowym udało się skodyfikować przepisy regulujące funkcjonowanie systemu finansowego państwa.⁴³⁴ Przepisy tego aktu prawnego nie eksponowały już tak wyraźnie jak poprzednio zasady jedności budżetu,⁴³⁵ chociaż w myśl art. 6 ust. 1 „wszelkie dochody i wydatki państwowe powinny być objęte budżetem”, którego wykonywanie podlegało kontroli ze strony Sejmu.⁴³⁶ Tym niemniej jednak ustawodawca dopuścił w ust. 2 powołanego przepisu również istnienie wyjątków od wspomnianej zasady, które miały być określone w przepisach tej ustawy. Znalazło to odzwierciedlenie w ramach art. 7 ust. 1 ustawy o prawie budżetowym, który upoważnił Radę Ministrów do tworzenia funduszy („w obrębie budżetu”) w drodze wydawania rozporządzeń, a także do określania w ten sposób prawa przeznaczania na ich potrzeby określonych dochodów oraz wskazywania wydatków, które mogą być pokryte ze środków tych instytucji. Wprowadzenie omawianej unormowań oznaczało, że po raz pierwszy w dziejach polskiego ustawodawstwa zalegalizowano w ogólny sposób funduszy celowych, gdyż poprzednio obowiązujące akty normatywne regulowały jedynie zasady funkcjonowania poszczególnych instytucji tego typu. Podobnie stało się z wprowadzeniem na gruncie art. 7 ust. 2 ustawy o prawie budżetowym reguły, zgodnie z którą środki niewykorzystane na przypisane funduszowi zadania (pozostające na koniec roku budżetowego)⁴³⁷ pozostają na rachunku funduszu i mogą być wykorzystane w kolejnych latach. W piśmiennictwie zwrócono uwagę na stworzenie w ten sposób nowego elementu definicji funduszu, który na trwałe w zasadniczy sposób odróżnił tę instytucję od zasad gospodarki budżetowej.⁴³⁸

Dodatkowo ustawodawca na mocy art. 53 ust. 2 pkt 2 omawianej ustawy utrzymał obowiązywanie dotychczasowych przepisów o utworzeniu funduszy celowych (nie wskazując jednak, jakich przepisów dotyczy to rozwiązanie).

Celem wprowadzenia omawianej regulacji było niewątpliwie dążenie do uelastycznienia

⁴³³ Art. 14 ust. 1 i 2 tego dekretu.

⁴³⁴ Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. Nr 45, poz. 221 z późn. zm.).

⁴³⁵ E. Tegler, *Gospodarka finansowa gminnych...*, s. 86. Należy dodać, że podobnie było w przypadku kolejnych wersji tej ustawy.

⁴³⁶ Por. art. 49 ust. 1 ustawy o prawie budżetowym z 1958 r.

⁴³⁷ Zgodnie z art. 4 tej ustawy był to rok kalendarzowy.

⁴³⁸ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1976, s.95; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 97.

dotychczasowej, nadmiernie scentralizowanej gospodarki budżetowej, której dotychczasowe funkcjonowanie pozostawało niewątpliwie jednym z reliktyw epoki stalinowskiej. Oznaczało to odejście od wprowadzonej uprzednio zasady jedności budżetu (której-jak uprzednio wykazałem-nie udało się w pełni wdrożyć i respektować nawet w okresie największej centralizacji finansów publicznych w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych).

Wprowadzenie tych rozwiązań przyczyniło się to w następnych latach do reaktywowania instytucji funduszy celowych jako instrumentu publicznej gospodarki finansowej, gdyż w oparciu o wspomniane przepisy zaczęto tworzyć nie tylko działające na szczeblu centralnym fundusze ogólnokrajowe, ale także nie znane dotychczas instytucje tego typu o charakterze terenowym.

W praktyce od końca lat pięćdziesiątych szereg funduszy (a zwłaszcza zdecentralizowanych) powołano jednak poza obrębem budżetu (co dotyczyło w szczególności Funduszu Miejskiego w Miastach nie stanowiących Powiatów, którego istnienie było jednak zalegalizowane przez obowiązujące przepisy).⁴³⁹ Czyniono tak w drodze podejmowania tzn. uchwał samoistnych Rady Ministrów,⁴⁴⁰ nie zaś wydania zastrzeżonego w prawie budżetowym rozporządzenia.⁴⁴¹

Wspomniane akty prawne były bardzo niejednolite, gdyż niektóre z nich stosunkowo szeroko określały zasady organizacji i funkcjonowania podmiotów gospodarki funduszowej, natomiast inne pozostawały bardzo ogólnikowe i enigmatyczne, pozostawiając tym samym wiele kwestii do dalszego uregulowania.

Niedociągnięcia natury legislacyjnej towarzyszyły także procesowi poszerzenia kręgu podmiotów i form prawnych powołujących do życia te instytucje,⁴⁴² ponieważ szereg z nich zostało utworzonych przez organy niemające w tej mierze uprawnień. Kompetencji do powoływania funduszy celowych po 1958 r. nie miał bowiem Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów,⁴⁴³ Prezydium Rządu⁴⁴⁴ ani pewne ciała o charakterze społeczno-politycznym.⁴⁴⁵

Wątpliwości w tej mierze nie zgłaszano jedynie co do uprawnień Sejmu, który nie był krępowany co do przedmiotowego zakresu wydawania ustaw. Podnoszono bowiem, że ranga

⁴³⁹ Zob. § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1966 r. w sprawie utworzenia Funduszu Miejskiego w Miastach nie stanowiących Powiatów (Dz. U. Nr 54, poz.322).

⁴⁴⁰ Warto wskazać, iż np. Fundusz Filmowy powstał na podstawie niepublikowanej uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 1958 r.

⁴⁴¹ M. Kostka, *Gospodarka...*, s. 65.

⁴⁴² W szczególności Fundusz Dobrowolnych Świadczeń Społecznych powołano w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 1960 r. w sprawie funduszy dobrowolnych świadczeń społecznych (Dz. U. Nr 39, poz. 233 oraz Dz. U. z 1970 r. Nr 7, poz. 37).

⁴⁴³ Ta sytuacja dotyczyła m.in. Funduszu Filmowego.

⁴⁴⁴ Np. ten organ utworzył Centralny Fundusz Ochrony Roślin.

⁴⁴⁵ W. Konieczny (*Fundusze aktywizacji...*, s. 44) wskazuje na powołanie w dniu 14 stycznia 1966 r. Społecznego Funduszu Budowy Szkół i Internatów przez decyzję plenarnego posiedzenia Ogólnopolskiego Komitetu Frontu Jedności Narodu.

ustrojowa i fiskalna funduszków wydaje się przemawiać za powoływaniem ich przez organ przedstawicielski jako ciało upoważnione do kierowania całością życia politycznego i gospodarczego państwa.⁴⁴⁶ W praktyce jednak Sejm i rady narodowe nie miały zbyt istotnego wpływu na rozwój gospodarki funduszowej, gdyż powoływały one jedynie niektóre fundusze oraz zatwierdzały tylko część ich planów finansowych. Tego rodzaju praktyki uszczuplały niewątpliwie kompetencje organów przedstawicielskich w zakresie wytyczania kierunków publicznej działalności finansowej, a także utrudniały prowadzenie analiz i ocen w zakresie struktury dochodów oraz wydatków państwowych.⁴⁴⁷

Należy więc zaznaczyć, że określona w ustawie o prawie budżetowym z 1958 r. procedura tworzenia funduszy na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w praktyce nie była rygorystycznie przestrzegana, stąd też instytucje tego typu powoływano także w oparciu o akty prawne niższej rangi. Co więcej, nie istniał w owym czasie powszechnie dostępny wykaz istniejących wówczas podmiotów gospodarki funduszowej.

Istniejący w omawianej sferze chaos legislacyjny w poważnym stopniu został powiększony poprzez fakt nieopublikowania niektórych aktów prawnych tworzących fundusze (względnie aktów wykonawczych regulujących ich funkcjonowanie) bądź też urzędowych uzasadnień o motywach powołania danej instytucji. Zwłaszcza terenową gospodarkę funduszową oceniano jako niedostatecznie zorganizowaną i ewidencyjnie ujętą. Przy dużej ilości przepisów prawnych (niekiedy niepublikowanych oraz często zmieniających się) i nienajlepszym poziomie techniki legislacyjnej rodziło to możliwości wydawania zbyt daleko idących interpretacji, zaciemniało obraz stanu finansów publicznych, co utrudniało ich kontrolę czy też racjonalne wydatkowanie posiadanych środków.⁴⁴⁸

3. Ekspansji gospodarki funduszowej sprzyjała kolejna wersja Prawa budżetowego (z 1970 roku),⁴⁴⁹ gdyż ustawodawca podkreślił w jej ramach, że budżet państwa nie jest jedynym, lecz jedynie „podstawowym” planem gromadzenia i wykorzystywania środków pieniężnych zapewniających wykonywanie zadań państwowych,⁴⁵⁰ co w moim przekonaniu miało oznaczać usankcjonowanie odejścia od zasady jedności budżetu.

Jednocześnie zrezygnowano z ponownego wprowadzenia zasady, że fundusze są tworzone w obrębie budżetu, przy czym przepisy omawianej ustawy nie określały już trybu powoływania

⁴⁴⁶ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 120 oraz s.184. Autor ten wskazywał też na poszerzanie kręgu spraw objętych wyłącznością ustawodawcy (tamże, s. 261). Zob. też M. Kostka, *Gospodarka...*, s. 67-68.

⁴⁴⁷ J. Małecki, *Założenia funduszków...*, s. 97; tenże, *Pozabudżetowe...*, s. 66.

⁴⁴⁸ J. Małecki, *Założenia funduszków...*, s. 97; H. Kuzińska, *Fundusze celowe w Polsce...*, s.1.

⁴⁴⁹ Ustawa-Prawo budżetowe z dnia 25 listopada 1970 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 244 z późn. zm.).

⁴⁵⁰ Art. 1 ust. 1 Prawa budżetowego z 1970 r.

funduszy. Wymaga dodania, że w ramach art. 13 ust. 1 i 3 omawianego aktu prawnego podtrzymano upoważnienie Rady Ministrów dla tworzenia wszelkich funduszy celowych, które w przypadkach określonych przez ten organ mogły być powiązane z budżetem z tytułu nadwyżki lub niedoboru (netto) czy też zasilane poprzez dotacje celowe.

W doktrynie wskazywano na niezwykle szeroki zakres uprawnień przyznanych Radzie Ministrów w tym zakresie. Prawo budżetowe nie określało bowiem jakichkolwiek wstępnych warunków, nie ograniczało wielkości funduszy czy też uzasadnienia celowości tworzenia tego typu instytucji. Stwarzało to potencjalne zagrożenia dla stabilności zakresu budżetu, a także przesłanki dla faktycznej redukcji budżetowych uprawnień Sejmu, a nawet ich całkowitego wyłączenia.⁴⁵¹ Podnoszono też, że niejasny kształt art. 13 Prawa budżetowego stwarzał wątpliwości odnośnie uznania upoważnienia Rady Ministrów do tworzenia funduszy celowych jedynie w obrębie budżetu.⁴⁵²

Warto dodać, że art. 31 ust. 2 pkt. 2 tego aktu prawnego wskazywał, że projekt ustawy budżetowej zawiera łączne kwoty dochodów i wydatków funduszy celowych, przy czym w myśl ust. 4 pkt 4 powołanego przepisu uzasadnienie ustawy budżetowej powinno zawierać objaśnienia dotyczące tych instytucji. Wspomnianych założeń nie zawsze jednak udawało się zrealizować w praktyce legislacyjnej.⁴⁵³

Ustawodawca postanowił także o tym, że omawiane instytucje powinny prowadzić gospodarkę w sposób terminowy, celowy i oszczędny oraz „na podstawie planów finansowych”,⁴⁵⁴ nie nakazując jednak włączania ich do projektów ustaw budżetowych. Formą jej kontroli miało być natomiast określanie w ramach tych ustaw „łącznych kwot” gospodarki pozabudżetowej (w tym także funduszy celowych) oraz przedkładanie w tej mierze Sejmowi stosownych wyjaśnień przez rząd wraz z przedstawieniem projektu ustawy budżetowej.⁴⁵⁵ Należy też odnotować fakt jednoznacznego wprowadzenia na gruncie omawianej ustawy obowiązku wydania przez Ministra Finansów przepisów w sprawach gospodarki finansowej funduszy celowych.⁴⁵⁶

4. Również w okresie po 1956 r. występowały próby ograniczenia ekspansji gospodarki funduszowej czy też administracyjnej ingerencji w ich funkcjonowanie co miało służyć poprawie sytuacji budżetu państwa czy też przeciwdziałaniu rozproszению finansów

⁴⁵¹ W. Konieczny, Fundusze aktywizacji..., s. 45-46.

⁴⁵² M. Kostka, Gospodarka..., s. 69.

⁴⁵³ M. Weralski, Budżet państwowy, (w:) System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom I..., s.37; T. Dębowska-Romanowska, Fundusze systemu budżetowego..., s. 404.

⁴⁵⁴ Por. art. 47 oraz art. 12 i 13 ust. 4 tej ustawy.

⁴⁵⁵ Zob.: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s.123-124.

⁴⁵⁶ Por. art. 91 ust. 1 pkt 3 Prawa budżetowego z 1970 r.

publicznych.⁴⁵⁷ Przykładem tego typu regulacji wydaje się być uchwalona w 1984 r. kolejna wersja Prawa budżetowego.⁴⁵⁸ Co prawda w jej ramach usankcjonowano istnienie i dalszy rozwój gospodarki funduszowej, lecz zarazem novum polegało na odejściu przez ustawodawcę od podtrzymania długoletniej praktyki powoływania funduszy celowych przez rząd. Na gruncie art. 15 ust. 1 tej ustawy wprowadzono bowiem w jednoznaczny sposób (po raz pierwszy zresztą) zasadę tworzenia tego typu instytucji jedynie w drodze odrębnych ustaw lub uchwał rad narodowych.⁴⁵⁹ Jednocześnie w ten sposób miano regulować najważniejsze zasady funkcjonowania tych instytucji w postaci określenia źródeł dochodów funduszu, celów ich rozdysponowania, zasad rozliczania funduszu z właściwym budżetem z tytułu nadwyżki, niedoboru środków czy zasilania w dotację budżetową bądź też wskazania jednostki organizacyjnej będącej jego dysponentem.⁴⁶⁰

Z drugiej strony ustawa sankcjonowała brak stosowania zasady jedności i zupełności budżetu nie tylko poprzez dopuszczenie do kreowania rozwoju gospodarki funduszowej. Równolegle bowiem ustawodawca postanowił (w ramach art. 1 tej ustawy) o tym, że budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków „na wskazane w nim cele i zadania państwowe”.

Wspomniane uchwały rad narodowych miały mieć na celu realizację programów i szczególnie ważnych dla zadań tych instytucji. Warto zwrócić też uwagę na to, że w odniesieniu do gospodarki funduszowej zastosowano taki sam tryb opracowywania i uchwalania jej dochodów, jaki miał miejsce w odniesieniu do budżetów terenowych. Należy dodać, że rozwiązanie to jednocześnie było postulowane w doktrynie, jak i budziło tu pewne kontrowersje.⁴⁶¹

Gospodarka finansowa funduszy celowych miała być prowadzona na podstawie planów finansowych, określających przychody i rozchody tych instytucji. Równocześnie Minister Finansów ponownie został w wyraźny sposób zobowiązany do określenia szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszy celowych, które miały być stosowane w przypadkach braku określenia takich reguł w przepisach o utworzeniu danego funduszu celowego.⁴⁶²

Regulacje tego typu mogły w szczególności przewidzieć obowiązek rozliczenia funduszu z właściwym (to znaczy centralnym lub terenowym) budżetem z tytułu nadwyżki lub niedoboru

⁴⁵⁷ Np. w 1978 r. część dochodów niektórych funduszy stała się z powrotem dochodem budżetowym. Zob. w tej mierze np. T. Dębowska-Romanowska, Fundusze systemu budżetowego..., s. 408-409.

⁴⁵⁸ Ustawa-Prawo budżetowe z dnia 3 grudnia 1984 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 283 z późn. zm.).

⁴⁵⁹ W trybie określonym w postanowieniach ustawy z dnia 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 56, poz. 283 z późn. zm.), zgodnie z którym na podstawie przepisów tego aktu prawnego tworzone również fundusze terenowe.

⁴⁶⁰ Zob. art. 15 ust. 4 tej ustawy.

⁴⁶¹ Literaturę na ten temat podaje E. Denek, Budżety terenowe i fundusze celowe..., s. 206.

⁴⁶² Stanowił o tym art. 15 ust. 6 Prawa budżetowego z 1984 r.

środków bądź też umożliwiać zasilenie tej jednostki dotacją celową z budżetu.⁴⁶³ Natomiast w świetle art.15 ust. 5 Prawa budżetowego gospodarka finansowa funduszków celowych miała być prowadzona na podstawie planów finansowych określających ich przychody i rozchody, które miały być corocznie obejmowane projektami ustaw budżetowych.

W uchwalonym w 1984 r. Prawie budżetowym podtrzymano też zasadę, w myśl której projekt ustawy budżetowej miał zawierać „przychody i rozchody funduszków celowych”, a ich plany finansowe „powinny być zgodne z wpłatami i dotacjami ustalonymi w szczególnym podziale dochodów i wydatków budżetu centralnego”.⁴⁶⁴ Równolegle ustawodawca realizował zasadę funduszowania również w stosunku do budżetów terenowych. W myśl art. 43 tej ustawy przychody i rozchody poszczególnych funduszy celowych miały być ustalane w budżetach rad narodowych, przy czym rady narodowe stopnia podstawowego wraz z uchwaleniem budżetu miały też uchwalać odrębne plany funduszy: celowych oraz gminnego i miejskiego.⁴⁶⁵ Ponadto z osiągniętej w danym roku budżetowym nadwyżki budżetu terenowego miano tworzyć fundusz zasobowy jako rezerwę kasową tego budżetu.⁴⁶⁶

Prawo budżetowe z 1984 r. powtórzyło również regułę odpowiedniego zastosowania zasad obowiązujących powszechnie w toku wykonywania budżetu, to znaczy realizacji dochodów w terminach i na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów, dokonywanie wydatków w miarę wykonywania zadań planowych, zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny oraz w granicach kwot ustalonych w budżecie.⁴⁶⁷ Według art. 74 ust. 1 tej ustawy wykonywanie budżetu państwa podlegało kontroli Sejmu, jednakże w przedkładanych corocznie Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli sprawozdaniach rządu miało się znaleźć tylko „zestawienie liczbowe funduszków celowych”.⁴⁶⁸

Należy jednak odnotować fakt wprowadzenia na gruncie Prawa budżetowego z 1984 r. przepisów dotyczących ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej, które odnosiły się również do funkcjonowania gospodarki funduszowej. W szczególności warto wspomnieć o uznaniu przez ustawodawcę za naruszenie tej dyscypliny wykorzystywania funduszy celowych niezgodnie z ich przeznaczeniem. Regułami odpowiedzialności zostały objęte m.in. czyny popełniane przez osoby zatrudnione w państwowych jednostkach organizacyjnych dysponujących funduszami celowymi lub

⁴⁶³ Stanowił o tym art. 15 ust. 4 tej ustawy.

⁴⁶⁴ Por. art. 36 ust. 2 pkt.1 i 2 oraz art. 39 ust. 2 tej ustawy.

⁴⁶⁵ Zob. art. 46 ust.1 pkt 3 oraz ust. 3 Prawa budżetowego z 1984 r.

⁴⁶⁶ Por. art. 72 oraz 73 ust. 1 tej ustawy.

⁴⁶⁷ Art. 51 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

⁴⁶⁸ Por. art. 76 ust. 1 oraz 2 Prawa budżetowego.

otrzymujących z nich dotacje.⁴⁶⁹

Wprowadzenie przedstawionych rozwiązań (z reguły od dawno postulowanych w doktrynie) zmierzało zarówno do uporządkowania podstaw funkcjonowania gospodarki funduszowej, jak i do usamodzielniania gospodarki finansowej rad narodowych. Warto odnotować jednak fakt niezwyfikowania podstaw prawnych regulujących funkcjonowanie funduszy powołanych w poprzednich latach, zwłaszcza w oparciu o nie publikowane akty prawne. Ustawodawca utrzymał bowiem w mocy wydane uprzednio (przez RM) przepisy o utworzeniu funduszy celowych na podstawie poprzedniej wersji prawa budżetowego-to znaczy z 1970 r. („do czasu ich uchylecia przez Radę Ministrów lub wydania w tych sprawach odrębnych ustaw”).⁴⁷⁰

Oceniając kształt Prawa budżetowego z 1984 r. należy zauważyć, iż najważniejszym jego rozwiązaniem było niewątpliwie zerwanie z długoletnią tradycją kreowania rozwoju gospodarki funduszowej głównie poprzez wydawanie rozporządzeń przez Radę Ministrów. Poprzez powierzenie tych uprawnień Sejmowi (oraz organom rad narodowych) ustawodawca zmierzał do wprowadzenia bardziej surowych reguł tworzenia nowych funduszy parabudżetowych. Praktyka pokazała jednak, że wprowadzone na gruncie tej regulacji „zapory” ustawowe okazały się nieskuteczne, bowiem w kolejnych latach bez większych problemów tworzono instytucje tego typu.⁴⁷¹

4. Prawo budżetowe z 1958 r. nie regulowało szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszy ani też kwestii związanych z ich organizacją czy zarządzaniem. Przepisy tej ustawy nie zawierały także żadnych formalnych podstaw prawnych zobowiązujących do wydania przepisów regulujących gospodarowanie środkami funduszy celowych, bowiem ustawodawca nałożył na Ministra Finansów jedynie obowiązek wydania szczegółowych przepisów w zakresie prawa budżetowego.⁴⁷²

Tym niemniej jednak począwszy od drugiej połowy lat sześćdziesiątych zaczęto wydawać na drodze podustawowej akty prawne, których postanowienia miały uporządkować podstawy funkcjonowania gospodarki funduszowej. Niektóre z tych regulacji dotyczyły jedynie wskazanych imiennie funduszy,⁴⁷³ inne natomiast w założeniu ich projektodawców miały wyróżniać się powszechnym zakresem obowiązywania.

Niestety, także tutaj zdarzały się rażące uchybienia legislacyjne, gdyż w szczególności

⁴⁶⁹ Art. 79 pkt 2 i 4 oraz art. 80 ust. 1 pkt 12 omawianej ustawy.

⁴⁷⁰ Zob. art. 96 Prawa budżetowego.

⁴⁷¹ Por. w tej mierze J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 140-141 oraz podrozdział 3.1.

⁴⁷² Por. art. 51 ustawy o prawie budżetowym z 1958 r.

⁴⁷³ Np. w dniu 6 sierpnia 1976 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w/ s. szczegółowych zasad tworzenia i wykorzystania Funduszu Gospodarki Wodnej (Dz. U. Nr 28, poz.167).

zarządzenie Ministra Finansów z 1968 r. w sprawie gospodarowania funduszami celowymi⁴⁷⁴ dotyczyło jedynie niektórych tego typu instytucji (które uwidoczniono w ramach załączonego do zarządzenia wykazu). Dla przykładu warto zaznaczyć, iż wśród wymienionych podmiotów znalazło się także kilka funduszy utworzonych na podstawie niepublikowanych uchwał rządowych (tzn. Rady Ministrów lub Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów). Mam tu na myśli instytucje takie jak: Fundusz Filmowy, fundusze mieszkaniowe prezydentów miejskich i powiatowych Rad Narodowych czy też fundusz rozwoju powiatu nowosądeckiego i miasta Nowy Sącz.⁴⁷⁵

We wspomnianym wykazie zabrakło natomiast w szczególności jednej z najważniejszych istniejących wówczas instytucji terenowej gospodarki funduszowej w postaci funduszu gromadzkiego na niektóre cele miejscowe (który w dodatku został powołany na drodze ustawowej).⁴⁷⁶ Ze środków pozostających w dyspozycji tego podmiotu (którymi były m.in. płatności typu podatkowego) finansowano szereg inwestycji o charakterze lokalnym (takich jak budowa, utrzymanie oraz remonty dróg, mostów czy urządzeń komunalnych).

Godne podkreślenia jest, że w 46 paragrafach powołanego zarządzenia Ministra Finansów (z 1968 r.) zawarto szczegółowe przepisy dotyczące przeznaczenia funduszy, obowiązków ich dysponentów, postępowania w razie likwidacji funduszy bądź opracowywania, uchwalania i zatwierdzania planów gospodarki funduszowej. Warto tu wspomnieć, że wyższymi dysponentami były jednostki mogące dysponować środkami funduszy (ustanowione w aktach tworzących dany fundusz), przy czym częścią tych zasobów mogli dysponować także dysponenti niższego stopnia.

Uregulowania te były następnie w znacznym stopniu powtarzane w kolejnych zarządzeniach Ministra Finansów, wydawanych na podstawie kolejnych wersji ustaw o prawie budżetowym.⁴⁷⁷

W ramach tych aktów prawnych starano się także korygować popełnione uprzednio błędy i niedociągnięcia o charakterze legislacyjnym, m.in. poprzez dążenie do objęcia zakresem swego obowiązywania całej istniejącej ówczesnie gospodarki funduszowej, czego nigdy jednak nie udało się zrealizować w praktyce.

Na przykład zarządzenie Ministra Finansów w sprawie funduszy celowych z dnia 1 lutego

⁴⁷⁴ MP nr 20, poz.131.

⁴⁷⁵ Zob. E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s.95.

⁴⁷⁶ Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o funduszu gromadzkim na niektóre cele miejscowe (Dz. U. Nr 15, poz.73). Bezpośrednim jego następcą prawnym stał się (działający od 1973 r.) fundusz gminny, powołany na mocy przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o funduszu gminnym (Dz. U. Nr 49, poz.313 z późn.zm.).

⁴⁷⁷ Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa..., s. 122-123.

1972 r.⁴⁷⁸ nie wymieniało w ramach załączonego do niego wykresu funduszy mieszkaniowych Ministerstw: Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych. Ponadto chociaż treść tej regulacji wskazywała na bardzo różny charakter funduszy, to jednak nie dawała ona podstaw do orientacji co do liczby istniejących wówczas tego typu instytucji. W połączeniu z brakiem precyzyjnego zdefiniowania tej konstrukcji z jej nader szerokim rozumieniem w obowiązujących wówczas przepisach ujawniało to trudną do poddania kontroli i ewentualnej weryfikacji skalę rozwoju tej sfery.⁴⁷⁹

Stopniowo udało się jedynie w pewnym stopniu uporządkować podstawy funkcjonowania gospodarki funduszej, w szczególności w zakresie precyzyjnego określenia treści planu finansowego funduszu czy też wskazania dysponenta tej instytucji oraz określenia zakresu jego obowiązków.⁴⁸⁰ Warto dodać, że w szczególności w wykazie załączonym do zarządzenia z 1984 r.⁴⁸¹ (dotyczącego funduszy celowych ustanowionych na podstawie odrębnych ustaw lub uchwał podejmowanych przez rady narodowe) zostało wymienionych 35 instytucji, co jednak bynajmniej nie oznaczało stworzenia kompletnej listy istniejących wówczas funduszy.⁴⁸²

2.3. Podsumowanie

1. Fundusze celowe stanowią jedną z najważniejszych (a zarazem ponadustrojowych) konstrukcji prawno-organizacyjnych, która zajmuje istotne miejsce w gospodarce finansowej (przede wszystkim publicznej) właściwie od początków ludzkiej cywilizacji. Rozwój tych instytucji na przestrzeni wieków zasadniczo był związany z ewolucją funkcji państwa i poszerzeniem się zakresu działania administracji publicznej.

W dawnych wiekach pełniły one funkcje racjonalizacyjne i kontrolne, umożliwiając finansowanie określonych obszarów publicznej działalności w oparciu o decyzje podejmowane przez przedstawicieli społeczeństwa. W związku z poszukiwaniem bardziej elastycznych form gospodarki skarbowej w państwie nowożytnym omawiane instytucje zaczęły natomiast odgrywać istotną rolę stabilizacyjną.

⁴⁷⁸ MP Nr 10, poz. 74.

⁴⁷⁹ Por. szerzej: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 124 i n.

⁴⁸⁰ Zob. zarządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 1978 r. w sprawie zasad gospodarowania funduszami celowymi (MP Nr 9, poz. 31). Warto dodać, że określało ono zasady gospodarowania 24 funduszami wymienionymi w ramach załączonego do niego wykazu.

⁴⁸¹ Por. zarządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1984 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej funduszami celowymi (MP Nr 30, poz. 207), gdzie wymieniono 35 instytucji tego typu.

⁴⁸² E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s. 99; J. Małecki, Pozabudżetowe..., s. 66.

2. Również w Polsce publiczna gospodarka funduszowa charakteryzuje się wielowiekową tradycją występowania w celu realizacji określonych potrzeb publicznych. Godne podkreślenia jest także, że już w dobie I Rzeczypospolitej starano się wykorzystywać zalety mechanizmu funduszowego dla rozwiązania najbardziej newralgicznych problemów dotyczących funkcjonowania ówczesnego państwa. Fundusze celowe służyły bowiem tworzeniu stałego systemu finansowania wojska czy edukacji narodowej, a także spłacie zadłużenia publicznego. Przypomnę tutaj, że przeżywająca poważny kryzys ustrojowy Polska (jako pierwsze właściwe państwo) na krótko przed swoim upadkiem nie tylko przystąpiła do uporządkowania tych spraw, ale przy pomocy Funduszu Długi Umarzającego zdołała także całkowicie spłacić ówczesny dług publiczny.

Gospodarka funduszowa na poszczególnych etapach swojego rozwoju odznacza się także kontynuowaniem funkcjonowania pewnych rozwiązań instytucjonalnych charakterystycznych dla poprzednich okresów historycznych (np. widoczne jest kontynuowanie pewnych doświadczeń z okresu I Rzeczypospolitej) w dwudziestolecu międzywojennym. Z kolei fundusze celowe ukształtowane w dobie realnego socjalizmu w wielu przypadkach mogły znaleźć swoje odpowiedniki w dwudziestolecu międzywojennym.

Godne podkreślenia jest także, że niezależnie od późniejszych przekształceń instytucjonalnych zasadniczy trzon instytucji funduszowych charakterystycznych dla III Rzeczypospolitej ukształtował się jeszcze w okresie PRL (w szczególności na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych). To właśnie wówczas przesądzono o objęciu funkcjonowaniem gospodarki funduszowej przede wszystkim takich dziedzin życia społeczno-ekonomicznego jak sfera ubezpieczeń społecznych, ochrona środowiska naturalnego czy też rolnictwa.

3. Warto także zwrócić uwagę na odmienności dotyczące charakteru gospodarki funduszowej na poszczególnych etapach jej rozwoju. W szczególności, w początkach II Rzeczypospolitej tworzenie funduszy było podyktowane potrzebą korygowania słabości dotyczących nie tylko gospodarki budżetowej, ale samej władzy ustawodawczej. Zwłaszcza brak uchwalenia w trybie ustawodawczym budżetów ogólnopaństwowych musiał prowadzić do stwarzania podstaw dla zabezpieczenia środków na realizację określonych zadań. Jednocześnie skłaniało to egzekutywę do ograniczenia prerogatyw Sejmu w sprawach finansów publicznych, których funkcjonowanie w istotnym stopniu oparte było na istnieniu funduszy celowych.

Istniejąca w latach trzydziestych i pierwszych latach powojennych gospodarka funduszowa odbiegała od jej charakteru ukształtowanego w późniejszym okresie. Przejawiało to się przede wszystkim tym, że jej jednostki (przynajmniej w teorii) były mocno powiązane z budżetem,

gdyż (do 1948 r.) ich dochody i wydatki zasadniczo umieszczano w jednej z grup dochodów i wydatków budżetu państwa. Fundusze celowe początkowo były przy tym rozliczane z budżetem nadwyżkami, natomiast od 1949 r. wchodziły one do tego systemu finansowego pełnymi kwotami swoich dochodów oraz wydatków.

W okresie PRL naczelnym motywem rozwoju gospodarki funduszowej (po okresie jej początkowego regresu) było natomiast traktowanie funduszy celowych jako remedium na wady ekonomiki socjalistycznej. Sprzyjało temu zwłaszcza nierespektowanie zasady jedności budżetu na gruncie (wydawanych po 1958 r.) kolejnych wersji Prawa budżetowego (przy odwołaniu się do zastosowania w tej mierze różnych metod regulacji normatywnych).

Kształt stanowionych w publicznej gospodarce finansowej przepisów prawnych wpływał w znacznym stopniu także na ekspansję gospodarki funduszowej z uwagi na przejawianie się w okresie po 1956 r. tendencji do decentralizacji stosownych uprawnień na rzecz organów administracji państwowej i organizacji społecznych. W doktrynie zauważono tu nawet, że rzeczywistość publicznej gospodarki finansowej pogrzebała w zasadzie naukowe postulaty o jedynie wyjątkowym wykorzystywaniu form funduszowania pozabudżetowego.⁴⁸³

4. Kształt i wielkość gospodarki funduszowej w okresie II Rzeczypospolitej oraz pierwszych latach powojennych jest trudny do ustalenia. Powodem jest nie tylko brak stosownych materiałów (wynikający m.in. ze zniszczeń wojennych) czy fragmentaryczne informacje na temat reguł funkcjonowania danego funduszu bądź sposobu jego powiązania z budżetem. Podstawową przeszkodą jest bowiem brak skodyfikowania przed 1958 r. podstawowych reguł prawa finansów publicznych, w związku z czym trudno jest do końca stwierdzić, czy działające wówczas podmioty miały cechy funduszy celowych zgodne z ich dzisiejszą definicją.

Znacznie łatwiejsze jest natomiast pozyskiwanie danych o gospodarce funduszowej od końca lat pięćdziesiątych, gdyż udało się wówczas w pewien sposób uporządkować sytuację w tym sektorze oraz unormować na gruncie prawnym szeregu kwestii dotyczących ich funkcjonowania. Uzyskanie pełnego obrazu tej gospodarki jest jednak niemożliwe chociażby z uwagi na to, że ówczesna statystyka finansowa omawianych instytucji była bardzo ograniczona, często niejednolita, a także rzadko publikowana.⁴⁸⁴ Wspomniane problemy wynikają w znacznej mierze z częstego braku (począwszy od okresu międzywojennego) uregulowania podstaw prawnych gospodarki funduszowej. Stopniowo jednak, dzięki uchwalaniu kolejnych wersji prawa budżetowego (zwłaszcza z 1984 r.) osiągnięto godny

⁴⁸³ T. Machelski, *Problem konsolidacji finansów...*, s. 150.

⁴⁸⁴ E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.98.

odnotowania postęp, jednakże z drugiej strony nie zdołano wyeliminować wszelkich mankamentów natury prawnej związanych z funkcjonowaniem funduszy celowych.

Warto też zwrócić uwagę na fakt upatrywania (w niektórych opracowaniach) zasadniczych przyczyn problemów dotyczących funduszy celowych po 1989 r. nie tylko w braku przemyślanej koncepcji systemu finansów publicznych, ale również w utrwalaniu się modelu traktowania ich w sposób charakterystyczny dla okresu PRL. Miało to rzutować w oczywisty sposób na niedoskonałość wielu powstających już po 1989 r. rozwiązań prawnych (w szczególności na gruncie prawa budżetowego).⁴⁸⁵

⁴⁸⁵ Zob. w szczególności Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 117 oraz T. Machelski, Problem konsolidacji finansów publicznych..., s. 149 i n. Por. także rozważania zawarte w podrozdziale 3.1.

Rozdział III. Ewolucja podstaw prawnych funkcjonowania funduszy celowych w dobie transformacji ustrojowej w Polsce

3.1. Gospodarka funduszowa na tle unormowań konstytucyjnych

1. Podjęte na początku transformacji zmiany legislacyjne w sferze reformowania podstaw publicznego sektora finansowego zostały wprowadzone w życie jeszcze w okresie formalnego obowiązywania przepisów konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.⁴⁸⁶ Jej art. 24 ust. 2 i 3 stanowił, iż „Sejm uchwała corocznie budżet państwa” oraz „Sejm udziela rządowi absolutorium z wykonania budżetu i narodowego planu społeczno-gospodarczego za rok poprzedni”. Konstytucja lipcowa nie przewidywała natomiast możliwości powołania podmiotów publicznej gospodarki finansowej istniejących poza budżetem państwa. W praktyce gospodarka funduszowa opierała się na ustawach i aktach podustawowych.

2. W odmienny sposób regulowała problematykę budżetu państwa Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (obowiązująca od dnia 8 grudnia tego roku) o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tak zwana „Mała konstytucja”).⁴⁸⁷ W jej ramach ustrojodawca (po raz pierwszy chyba w dziejach polskiej państwowości) podjął próbę usankcjonowania na gruncie konstytucji zasady jedności oraz zupełności budżetu państwa, stanowiąc, że: „dochody i wydatki budżetu państwa na rok kalendarzowy określa ustawa budżetowa”.⁴⁸⁸

Jednocześnie art. 2 ust. 1 obowiązującego wówczas Prawa budżetowego⁴⁸⁹ stanowił, że „budżet państwa jest jedynym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa”. Z uwagi na wprowadzenie konstrukcji ujmowania w ramach tej instytucji wszystkich dochodów i wydatków państwowych kształt powołanego przepisu można by odczytać jako próbę realizacji zasady jedności budżetu.

Tym niemniej jednak z tak postawioną tezą nie były spójne pozostałe przepisy ustawy-Prawo budżetowe z 1991 r., mówiące w szczególności o „gospodarce pozabudżetowej” czy też o

⁴⁸⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

⁴⁸⁷ Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁴⁸⁸ Por. art. 20 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

⁴⁸⁹ Ustawa-Prawo budżetowe z dnia 5 stycznia 1991 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm).

„środkach pozabudżetowych”,⁴⁹⁰ przy czym w niektórych opracowaniach zwracano uwagę na nie zawsze trafne stosowanie nazewnictwa w tych kwestiach.⁴⁹¹

Mała Konstytucja dopuszczała uchwalanie przez Sejm „innych planów finansowych Państwa” niż jego budżet, przy czym brak absolutorium dla Rady Ministrów z powodu niewykonania takiego planu skutkowało jej dymisją. Teoretycznie zatem ustawa mogła upoważniać Radę Ministrów do ich zmieniania, a zgłoszone przez Senat poprawki do ustaw mogły zwiększać obciążenia finansowe,⁴⁹² jednakże ustrojodawca nie sprecyzował zasad uchwalania tych planów. Konstrukcji tej jednak nie wykorzystywano w praktyce, natomiast funkcjonowanie samej gospodarki funduszowej oparte zostało na przepisach obowiązujących ustaw.⁴⁹³

3. Obowiązująca od dnia 17 października 1997 roku nowa Konstytucja również bezpośrednio nie przewiduje istnienia odrębnych funduszy publicznych. Zawarty w jej ramach art. 219 ust. 1 stanowi, że „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”, przy czym w wyjątkowych sytuacjach dochody i wydatki budżetu państwa może określać ustawa o prowizorium budżetowym.⁴⁹⁴ Konstytucja nie przesądza jednak, czy budżet państwa jest corocznym planem całości dochodów i wydatków państwowych i czy tym samym w polskim systemie budżetowym powinno się dążyć do respektowania zasady zupełności budżetu (niefunduszowania).⁴⁹⁵

Jednocześnie ustrojodawca wymienia mające odmienne znaczenia od wspomnianych, w rodzaju: „środków publicznych”, „dochodów jednostek samorządu terytorialnego” czy też „środków finansowych na cele publiczne”.⁴⁹⁶ Konstytucyjny wymóg „gromadzenia i wydatkowania środków publicznych w sposób określony w ustawie”⁴⁹⁷ oznacza praktycznie wyrażenie zgody na istnienie podmiotów pozabudżetowych. Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza dopuszcza tym samym istnienie funduszy wiążących dochody publiczne z wydatkami na określone cele publiczne.⁴⁹⁸

3.2. Ustawa-Prawo budżetowe z 1991 r.

⁴⁹⁰ Zob. art. 12 pkt 5 oraz 6 Prawa budżetowego.

⁴⁹¹ Por. szerzej: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 143.

⁴⁹² Art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 3 i art. 22 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

⁴⁹³ K. Zubelewicz, Fundusze publiczne..., s. 98.

⁴⁹⁴ Art. 219 ust. 3 Konstytucji.

⁴⁹⁵ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 163.

⁴⁹⁶ Zob. art. 68 ust. 2, art. 167 ust. 2, art. 216 ust. 1 Konstytucji.

⁴⁹⁷ Art. 216 ust. 1 Konstytucji.

⁴⁹⁸ K. Krauze, Fundusze celowe w prawie budżetowym..., s.211. Odmienne M. Zubik, Budżet państwa..., s.126.

3.2.1. Konstrukcja państwowego funduszu celowego

Podobnie jak poprzednie wydania polskiego Prawa budżetowego, również ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. nie zawierała legalnej definicji funduszu celowego. Ustawodawca decydując się na wprowadzenie novum w postaci nie znanej wcześniej na gruncie polskiego systemu prawnego konstrukcji państwowego funduszu celowego jedynie w pewnym sensie określił pojęcie analizowanej instytucji. Art. 18 ust. 1 ustawy wskazywał jedynie ogólnie, że zadanie państwowe może być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane przy odwołaniu się do konstrukcji państwowego funduszu celowego. Jednocześnie ustawodawca zastrzegł w ramach tego przepisu, iż:

- fundusz taki powinien być tworzony na podstawie ustaw;
- granicę jego wydatków miały wyznaczać posiadane środki finansowe, obejmujące bieżące dochody i pozostałości poprzednich okresów, choć dopuszczono również możliwość przejściowego zasilenia gospodarki funduszowej z kredytu bankowego;
- pozostające w dyspozycji funduszu środki finansowe miały być gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym;
- gospodarka finansowa funduszu opierać się miała na planie jego przychodów i rozchodów, stanowiącym integralną część ustawy budżetowej;⁴⁹⁹
- szczegółowe zasady tej gospodarki (w przypadku, gdy dane kwestie nie są unormowane w ustawie powołującej do życia dany fundusz) miał ustalać Minister Finansów, jednakże dyspozycja ta nigdy nie została wdrożona w praktyce.

2. Na przestrzeni kolejnych lat żaden z Ministrów Finansów nie zdołał wydać w tej mierze stosownego rozporządzenia.⁵⁰⁰ Tym samym w terminie do dnia 21 lipca 1995 r. nie ukazały się żadne powszechnie obowiązujące przepisy ustanawiające ogólnie obowiązujące zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych. Wspomniany stan rzeczy stanowi zadziwiający przykład swoistego paraliżu regulacyjnego, dotyczącego funkcjonowania jednego z najważniejszych organów władzy wykonawczej w polskim państwie. Tego typu praktyki kontrastowały w niekorzystny sposób nawet z okresem PRL, gdzie na przestrzeni kolejnych lat nie było szerszych problemów (mimo występowania pewnych uchybień

⁴⁹⁹ Art. 34 Prawa budżetowego powtórzył to sformułowanie stanowiąc, że ustawa ta obejmuje „plany dochodów i przychodów poszczególnych państwowych funduszy celowych”.

⁵⁰⁰ W doktrynie stwierdza się, że stało się tak za sprawą oporu przejawianego przez dysponentów funduszy. Por. szerzej J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 149-150.

legislacyjnych) z wydawaniem przez Ministrów Finansów stosownych aktów prawnych.⁵⁰¹

W obliczu takiego rozwoju sytuacji, na podstawie nowelizacji art. 18 ust. 6 Prawa budżetowego wykonanie tego obowiązku powierzono ministrom (nadzorującym poszczególne państwowe fundusze celowe), którzy mieli wydawać stosowne rozporządzenia w porozumieniu z Ministrem Finansów.⁵⁰²

Teoretycznie oznaczało to możliwość stosowania do poszczególnych funduszy różnych zasad gospodarki finansowej. W praktyce wspomniana nowelizacja nie przyniosła zamierzonych przez ustawodawcę rezultatów. Wystarczy wspomnieć w szczególności, że w okresie przed 1998 r. odrębnym rozporządzeniem uregulowano jedynie funkcjonowanie Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym⁵⁰³ oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.⁵⁰⁴

W doktrynie nader krytycznie oceniono omawiany stan rzeczy, stwierdzając nawet, że najgorszym możliwym rozwiązaniem było zwolnienie Ministra Finansów z obowiązku wydania przepisów określających zasady gospodarki finansowej zasobami omawianych instytucji. Przeniesienie tego zadania na poszczególnych ministrów nadzorujących fundusze celowe w kolejnych latach miało stać się istotnym powodem niedoskonałego działania gospodarki funduszowej. Problemy wynikać miały też z nieprecyzyjnych i stwarzających wiele okazji do wieloznacznych interpretacji ustaw kreujących te formy organizacyjne.⁵⁰⁵

2. Ustawodawca na mocy art. 12 pkt. 6 Prawa budżetowego nie zaliczył wprost państwowych funduszy celowych do form gospodarki pozabudżetowej,⁵⁰⁶ natomiast uznanie tych zasobów jako środków pozabudżetowych miało doprowadzić do potraktowania tych instytucji jako sposobu powiązania z budżetem.⁵⁰⁷

Ponadto art. 28 ust. 1 tej ustawy dopuszczał finansowanie inwestycji jednostek państwowych oraz zakładów budżetowych ze środków „w zakresie określonym w przepisach dotyczących tych środków”. W przeciwieństwie jednak do gospodarowania środkami finansowymi

⁵⁰¹ Zob. rozważania zawarte w ramach podrozdziału 2.2.3.

⁵⁰² Por. ustawę z dnia 9 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy-Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 78, poz. 390), która zaczęła obowiązywać od dnia 22 lipca 1995 r.

⁵⁰³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 91, poz. 566).

⁵⁰⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 listopada 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 145, poz. 676).

⁵⁰⁵ J. Stankiewicz, Problem funduszy celowych w systemie finansów publicznych, (w:) Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000, s.210.

⁵⁰⁶ Czyli zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych (stanowił o tym art. 12 pkt. 5 tej ustawy).

⁵⁰⁷ K. Krauze, Fundusze celowe w prawie..., s. 211.

przeznaczanymi na realizację inwestycji z budżetu państwa, wykorzystywanie wspomnianych zasobów pozabudżetowych nie podlegało regułom stosownej kontroli i nadzoru z uwagi na brak wydania w tym zakresie odpowiednich przepisów.⁵⁰⁸

Jak już wspomniałem, pod rządem Prawa budżetowego gospodarka funduszowa mogła być przejściowo finansowana poprzez skorzystanie z kredytu bankowego.⁵⁰⁹ Zasadniczo jednak jej dochodami miały być pochodzące z budżetu państwa dotacje, jak również obowiązkowe składki mające charakter podatku, bądź opłaty i kary (np. za zanieczyszczanie środowiska naturalnego).

4. Najważniejszym jednak wyróżnikiem państwowego funduszu celowego pod rządem Prawa budżetowego z 1991 r. (a następnie kolejnych wersji ustawy o finansach publicznych) wydawał się być ustawowy tryb powoływania tego typu podmiotów. Niewątpliwie oznaczało to spełnienie zasadniczego postulatu doktryny prawno-finansowej (wysuwanego już w okresie II RP), którego realizacja miała służyć zapewnieniu kontroli parlamentu nad charakterystycznym dla władzy wykonawczej dążeniem do nadmiernego i nieuzasadnionego rozwijania gospodarki pozabudżetowej.⁵¹⁰

Prawo budżetowe z 1991 r. nie powtórzyło przy tym wprowadzonej pod rządem poprzedniej wersji tej ustawy (z 1984 r.) zasady utrzymania w mocy wydanych uprzednio przepisów o utworzeniu funduszy celowych. Przypomnę w tym miejscu, że rozwiązanie to zmierzało do utrzymania tego typu instytucji (powołanych przez Radę Ministrów) „do czasu ich uchylecia przez Radę Ministrów lub wydania w tych sprawach odrębnych ustaw”.⁵¹¹

Należy uznać, iż wprowadzenie przez ustawodawcę omawianego rozwiązania na gruncie ustawy-Prawo budżetowe zmierzało generalnie do uporządkowania sytuacji panującej w obrębie systemu budżetowego przede wszystkim poprzez dążenie do zniesienia z dniem 1 stycznia 1991 r. szeregu funduszy powołanych na podstawie dotychczasowych aktów prawnych. Oznaczało to, że z chwilą wejścia w życie przepisów tej ustawy (to znaczy od dnia 1 stycznia 1991 r.) powinny utracić moc obowiązującą wszystkie uchwały Rady Ministrów kreujące rozwój gospodarki funduszowej wydane jeszcze w okresie istnienia PRL.⁵¹²

Wymaga tutaj zaznaczenia, że w ramach ukształtowanej w latach dziewięćdziesiątych praktyki legislacyjnej nie zawsze przestrzegano wprowadzonego przez kolejne wersje prawa budżetowego (już od połowy lat osiemdziesiątych) obowiązku ustawowego trybu powoływania do życia funduszy celowych. Dotyczyło to zwłaszcza utworzonego na

⁵⁰⁸ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 144.

⁵⁰⁹ Zob. art. 18 ust. 4 Prawa budżetowego.

⁵¹⁰ T. Dębowska-Romanowska, Realizacja zasady jedności..., s. 228.

⁵¹¹ Por. rozważania zawarte w podrozdziale 2.2.3.

⁵¹² Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 147.

podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1992 r.⁵¹³ Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa, który został następnie (w konsekwencji wykrycia szeregu uchybień) przekształcony w Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, przy czym w piśmiennictwie uznano, że w istocie rzeczy instytucja ta stanowi odmianę funduszu celowego.⁵¹⁴

3.2.2. Problemy z wdrożeniem konstrukcji państwowego funduszu celowego w systemie prawnym

1. Definitywne określenie, które fundusze celowe miały charakter państwowy stało się w następnych latach jednym z najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych problemów dotyczących funkcjonowania sektora finansów publicznych. Miało to oczywiście nader istotne znaczenie, skoro instytucje tego typu można było zobowiązać do dołączania przy budżecie ich finansowych (szczętkowych wprawdzie) planów. Ponadto państwowe fundusze celowe podlegały rygorom ustawy o zamówieniach publicznych.⁵¹⁵

Wspomniane problemy klasyfikacyjne wynikały przede wszystkim z braku określenia przez ustawodawcę jednoznacznych kryteriów służących odróżnieniu państwowego i „zwykłego” funduszu celowego oraz niewystarczającej w wielu przypadkach precyzji przepisów tworzących te instytucje.

Nie decydował o tym w szczególności fakt otrzymywania przez konkretny podmiot dotacji pochodzących z budżetu państwa. Prawo budżetowe z 1991 r. nie definiowało przy tym pojęcia „dotacji”, co stanowiło powód do dość dowolnego posługiwania się przez ustawodawcę tym określeniem na gruncie kolejnych ustaw budżetowych. W praktyce bowiem obok instytucji niezasilanych w środki budżetowe (w szczególności Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych) istniały podmioty w znacznym stopniu wspierane w ten sposób (takie jak np. Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS).

Wyznacznikiem oceny „państwowości” omawianych instytucji nie mógł być również fakt posiadania osobowości prawnej, bowiem tylko stosunkowo nieliczne fundusze zostały wyposażone w ten przymiot. Warto dodać, iż jedynie trzy (z dwunastu państwowych funduszy celowych), których plany finansowe objęto ustawą budżetową na 1993 r., były

⁵¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 49, poz. 223).

⁵¹⁴ A. Mierzwa, Z. Gilowska, W. Misiąg, Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce, Gdańsk 1996, s.33. Omawiana problematyka zostanie omówiona bliżej w rozdziale IV oraz V.

⁵¹⁵ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późn.zm.).

osobami prawnymi.⁵¹⁶

Kryterium nie był również fakt opublikowania planu finansowego danego funduszu celowego w ustawie budżetowej, chociaż wątpliwości co do uznania „państwowości” danego funduszu nie zgłaszano wobec instytucji spełniających ten wymóg.

Należy dodać, że podejście to (niewątpliwie pozwalające na w miarę ściśle określenie zakresu gospodarki funduszowej) upowszechniło się zarówno na gruncie doktryny prawa finansowego, jak również w materiałach sprawozdawczych i analitycznych powstałych w Ministerstwie Finansów.⁵¹⁷ Jednocześnie w piśmiennictwie stwierdzano jednak, że traktowanie jako państwowych funduszy celowych jedynie instytucji objętych ustawą budżetową dawało niepełny i zawężony obraz sektora publicznego.⁵¹⁸ Ponadto zauważano, iż fakt nieumieszczania planów finansowych (określających przychody i rozchody wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ustawach budżetowych w latach 1994-1996) nie powodował utraty „państwowości” przez tego typu instytucje.⁵¹⁹

Pewną miarodajną wskazówką w omawianym zakresie okazało się być definicja rodzaju dochodów funduszu (a więc środków pochodzących z danin publicznych na rzecz państwa) oraz wskazanie w ustawie organu uprawnionego do nadzorowania gospodarki funduszowej i dysponowania jej zasobami.⁵²⁰

Z drugiej strony nieprzydatne w tej mierze wydawało się określenie dysponenta funduszu, gdyż jedne instytucje nadzorowali wojewodowie, inne zaś ministrowie lub szefowie urzędów centralnych, a ponadto niektóre z funduszy funkcjonowały jedynie na szczeblu centralnym, inne zaś miały niezależne od siebie odpowiedniki w województwach czy nawet w gminach.

Pomocne w określeniu kategorii „państwowości” miało być także ustawowe określenie zadania państwowego, które w myśl art. 18 ust. 1 prawa budżetowego z 1991 r. mogło być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane ze środków funduszu. Zwracano jednak uwagę, że ustawodawca na gruncie omawianego aktu prawnego zdefiniował jedynie (w art. 12 pkt 4) pojęcie „zadania budżetowego”, stwierdzając, że jest to „określone jednorodne zadanie klasyfikacyjne, wyodrębnione i realizowane przez różne jednostki organizacyjne i osoby fizyczne”. Jednocześnie art. 20 tej ustawy stanowił, że określone przez Radę Ministrów zadanie państwowe może być także realizowane przez jednostki niepaństwowe, które mogą na realizację tego celu otrzymywać dotacje z budżetu państwa. Jednakże wspomniane

⁵¹⁶ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 171.

⁵¹⁷ J. Szołno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 159-160.

⁵¹⁸ Por. J. Szołno-Koguc, Fundusz celowy w świetle prawa finansów publicznych, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XVI, 2007, str. 25.

⁵¹⁹ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 170.

⁵²⁰ Tamże, s. 171.

postanowienia nie były jednak związane z wyodrębnieniem z budżetu państwa zadań państwowych finansowanych w ramach państwowych funduszy celowych.⁵²¹

Brak jasnego określenia statusu prawnego tych podmiotów najlepiej obrazuje oficjalna definicja, zawarta w Roczniku Statystycznym RP. Fundusze celowe określano tam jako utworzone na podstawie ustawy instytucje finansowe gromadzące określone dochody i finansujące określone wydatki.⁵²² Wypada dodać, że zamieszczane tutaj wcześniej definicje miały jeszcze bardziej lakoniczny charakter (gdyż fundusze określano tam w szczególności jako mające z góry określone przeznaczenie zasoby środków pieniężnych),⁵²³ bądź też nawet nie zamieszczano ich wcale.⁵²⁴ Ponadto obraz gospodarki funduszowej wyłaniający się z oficjalnych danych statystycznych budzi wiele wątpliwości (niekompletna lista funduszy, zamieszczanie ich w różnych miejscach Rocznika Statystycznego RP, itd.).

Wspomniany stan rzeczy musiał oczywiście rodzić wiele problemów praktycznych związanych ze sprawozdawczością czy sprawowaniem nadzoru nad funkcjonowaniem gospodarki funduszowej.⁵²⁵

2. Ponieważ konstrukcja „państwowego funduszu celowego” stanowiła novum w polskim systemie prawnym, status istniejących w chwili wejścia w życie ustawy-Prawo budżetowe funduszy nie był więc dostosowany do postanowień tej ustawy. Stąd też w następnym okresie stosowne przepisy prawne określające państwowy charakter konkretnego funduszu pojawiały się w związku z wprowadzaniem w życie konkretnych zmian ustawodawczych (dotyczyło to w szczególności Funduszu Pracy).⁵²⁶ Ponadto spora część funduszy powstających w kolejnych latach rzeczywiście została bezpośrednio (w przepisach ustaw powołujących je do życia) zakwalifikowana do grupy państwowych funduszy celowych. Można tutaj wymienić w szczególności Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,⁵²⁷ Fundusz Promocji Twórczości,⁵²⁸ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,⁵²⁹ Fundusz im. Komisji Edukacji

⁵²¹ Tamże, s. 168 i n.

⁵²² Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1995, s. 496.

⁵²³ Zob. Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1992, s. 134.

⁵²⁴ Por. Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1991. Zamieszczono tutaj dane dot. gospodarki finansowej funduszy celowych systemu budżetowego (s.152) oraz budżetów terenowych (s.153).

⁵²⁵ Szerzej omawiam tę problematykę w ramach rozdziału 5.

⁵²⁶ Zob. art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.).

⁵²⁷ Jak stwierdzał *expressis verbis* art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201 z późn. zm.), fundusz ten posiada osobowość prawną i jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r.-Prawo budżetowe.

⁵²⁸ W świetle art. 111 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

⁵²⁹ Stanowi o tym art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz.1585 z późn. zm.).

Narodowej, czy też instytucje funduszowe utworzone na podstawie ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o prywatyzacji i komercjalizacji.⁵³⁰

Z kolei ustawowe postanowienie, że dany podmiot nie jest państwowym funduszem celowym, znalazło się w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (pomimo uzyskiwania przez BFG dotacji pochodzących z budżetu państwa).⁵³¹

Proces zmian legislacyjnych nie został jednak doprowadzony konsekwentnie do końca. Brak stosownego przepisu ustawowego spowodował więc, że w grupie państwowych funduszy celowych w szczególności nie znalazły się: Fundusz Daru Narodowego,⁵³² Fundusz Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych⁵³³ czy też Fundusz Leśny (który był finansowany z przychodów jednostki budżetowej, to znaczy Lasów Państwowych).

Ponadto w piśmiennictwie zaznaczono, że do tej kategorii trudno też zaliczyć Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, gdyż jego środkami dysponuje Społeczny Komitet Ochrony Zabytków Krakowa.⁵³⁴ Fundusz ten został utworzony na mocy ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa⁵³⁵ w oparciu o dochody typowe dla fundacji, przy czym po 1989 r. środki budżetowe (finansujące tę instytucję niemalże w całości) trafiały tam za pośrednictwem Kancelarii Prezydenta. Ponieważ jednak wspomniana ustawa w art. 7 odsyła w sprawach nie uregulowanych w tym akcie prawnym do ustawy o finansach publicznych, stąd też fundusz ten powinien być traktowany jako państwowy fundusz publiczny. Dodam też, że omawiane kryterium klasyfikacji nie było także wystarczające dla określenia charakteru Funduszu Kościelnego.⁵³⁶

3. Ustawodawca nie był także do końca konsekwentny w kwestii określania statusu prawnego

⁵³⁰ Por. art. 56 ust. 1 pkt 1–4 tej ustawy (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.). W oparciu o ten przepis powołano do życia Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa oraz Fundusz Nauki i Technologii Polskiej.

⁵³¹ Zob. art. 44 powołanej ustawy (Dz. U. z 1996 r. Nr 4, poz. 18). Przepis ten obecnie jest już uchylony (por. tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711 z późn. zm.).

⁵³² Powołany został do życia w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 listopada 1989 r. o Funduszu Daru Narodowego (Dz. U. Nr 67, poz. 406). Szerzej piszę o tej instytucji w podrozdziale 4.2.3.

⁵³³ Został utworzony na mocy ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogródkach działkowych (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 z późn. zm.).

⁵³⁴ Taki pogląd prezentuje np. C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne: komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998, Zielona Góra 2000*, s.86. Odmienne E. Ruśkowski, A. Ostrowska, *Samorządowe fundusze celowe w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, (w:) *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego 2006*, pod. red. W. Miemiec, Wrocław 2006, s. 123 i n. oraz J. Salachna, (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny*, pod. red. E. Ruśkowskiego i J. Salachny, Gdańsk 2007, s. 159. Por. również J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze celowe-zasady funkcjonowania, perspektywy rozwoju*, (w:) *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, pod red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 213-214.

⁵³⁵ Zob. Dz. U. Nr 21, poz. 90 z późn. zm.

⁵³⁶ J. Szolno-Koguc, *Fundusz celowy w świetle...*, s.24.

wszystkich tworzonych w latach dziewięćdziesiątych funduszy celowych. Wiele niejasności dotyczyło w szczególności instytucji wchodzących w skład Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (powołanej do życia na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników).⁵³⁷ Powołany akt prawny zlikwidował działający od początku lat osiemdziesiątych Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, którego dysponentem był Zakład Ubezpieczeń Społecznych.⁵³⁸

W literaturze przedmiotu zaznacza się, że w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w istocie rzeczy nigdy nie sprecyzowano formy prawnej KRUS, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że Kasa realizuje ubezpieczenie społeczne rolników.⁵³⁹ W rezultacie niekiedy stwierdza się, że nie jest to z pewnością jednostka budżetowa, ani też fundusz celowy.⁵⁴⁰ W piśmiennictwie ponadto zaznacza się, że Kasa nie stanowi przykładu jednostki organizacyjnej jakiegokolwiek typu, lecz można ją zaliczyć do kategorii unikatowych podmiotów sektora publicznego.⁵⁴¹

W przeszłości istniały także wątpliwości co do charakteru prawnego funduszy wchodzących w skład KRUS, przy pomocy których realizowane są wszystkie operacje finansowe tej instytucji. Kontrowersje dotyczyły zwłaszcza Funduszu Emerytalno-Rentowego, którego plany finansowe na przestrzeni wielu kolejnych lat nie były prezentowane w formie odrębnego załącznika do ustaw budżetowych (podobnie jak plany pozostałych funduszy KRUS), lecz w części budżetu dotyczącej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W ustawach budżetowych z lat 1992-1993 informacja o niektórych dochodach i wydatkach tego funduszu została zawarta w części 55 budżetu-Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Natomiast od 1994 r. we wspomnianej części budżetu wymieniane były jedynie wielkości dotacji budżetowych przeznaczonych dla Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego. Począwszy od 1997 r. plany finansowe obu tych instytucji (a także Funduszu Administracyjnego) zaczęto zamieszczać w formie załącznika do projektów ustaw budżetowych. W uzasadnieniach rządowych do tych projektów (na lata 1994 oraz 1995) wyraźnie zaznaczano, że Fundusz Emerytalno-Rentowy nie jest państwowym funduszem celowym, chociaż działa on na bardzo zbliżonych zasadach.⁵⁴² W piśmiennictwie zwraca się

⁵³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

⁵³⁸ Został on powołany ustawą z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 z późn. zm.).

⁵³⁹ Por. art. 2 ust. 1 tej ustawy.

⁵⁴⁰ Tak E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 226.

⁵⁴¹ K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 114. Ponadto autor zaznacza, że np. w latach 1990-2004 przepisy dotyczące KRUS nowelizowano aż 28 razy.

⁵⁴² Zob.: *Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa...*, s. 151.

uwagę na nie podanie argumentacji, która przesądziła o wspomnianej kwalifikacji.⁵⁴³

Godne podkreślenia jest, że dopiero w 2004 r. ustawodawca zakwalifikował tę instytucję (wraz z Funduszem Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszem Administracyjnym) do grupy państwowych funduszy celowych.⁵⁴⁴ Natomiast do chwili obecnej nie jest do końca sprecyzowany status prawny pozostałych funduszy wchodzących w skład KRUS.⁵⁴⁵

4. Niekiedy w wyjaśnieniu statusu prawnego danej instytucji pomocne okazywało się orzecznictwo, co dotyczyło w szczególności Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r. stwierdził bowiem, że "według także obecnie obowiązującej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych aktualny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych jest państwowym funduszem celowym (por. art. 23 i nast. cytowanej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r.)".⁵⁴⁶

W przeszłości wiele kontrowersji z określaniem statusu prawnego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Niekiedy zwracano uwagę na „odbieranie” tej instytucji (i jej wojewódzkim odpowiednikom) państwowego charakteru w tekstach niektórych ustaw,⁵⁴⁷ a przepis przyznający tym podmiotom status państwowych funduszy celowych pojawił się dopiero na gruncie ustawy-Prawo o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.⁵⁴⁸

3.2.3. Podsumowanie

Wprowadzenie przez Prawo budżetowe z 1991 r. pojęcia państwowego funduszu celowego jako utworzonej przez państwo odrębnej jednostki organizacyjnej stanowiło pierwszy krok na drodze do ściślejszego niż dotychczas wyznaczenia zakresu publicznej gospodarki funduszowej. Nader lakoniczne i ogólnikowe sformułowania tej ustawy nie pozwoliły jednak na bardziej precyzyjne określenie tej konstrukcji, co w praktyce budziło szereg wspomnianych wątpliwości interpretacyjnych.

Ustawodawca nie sprecyzował również ogólnych zasad sprawowania nadzoru nad gospodarką

⁵⁴³ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 160.

⁵⁴⁴ Por. art. 1 pkt. 62 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873 z późn. zm.).

⁵⁴⁵ Na przykład Fundusz Składowy KRUS informuje na swojej stronie (<http://bip.fsusr.gov.pl/fsusr/118> dostęp z dnia 19 lipca 2012 r.), że ma status osoby prawnej, nie stanowi natomiast funduszu celowego.

⁵⁴⁶ Sygn. akt II SA 1921/99 (niepublikowane).

⁵⁴⁷ Zwraca na to uwagę J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 160. Zob. również *Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa...*, s. 147 i n.).

⁵⁴⁸ Art. 400 ust. 2 tej ustawy (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Nie zawierała go natomiast obowiązująca w latach dziewięćdziesiątych ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.).

funduszwą ani też reguł określających jej funkcjonowanie. W literaturze przedmiotu oceniano, że zarządzanie zasobami państwowych funduszy celowych w dekadzie lat dziewięćdziesiątych podlegało znacznie słabszej kontroli niż miało to miejsce w innych obszarach publicznej gospodarki finansowej. W szczególności tę konstatację odnoszono do środków finansowych ujmowanych w ramach ustaw budżetowych oraz administrowanych przez państwowe jednostki budżetowe.⁵⁴⁹

Niewątpliwym plusem omawianej regulacji było podtrzymanie ustawowej zasady powoływania funduszy celowych, co miało w założeniu służyć pewnemu ograniczeniu swobody rozwoju gospodarki funduszowej. Słuszne było też kontynuowanie zasady poddania kontroli parlamentarnej jej funkcjonowania za sprawą corocznego załączania planów przychodów i rozchodów tych instytucji do projektów ustaw budżetowych. Pozytywnie należy również ocenić dążenie ustawodawcy do zlikwidowania pod rządem prawa budżetowego z 1991 r. wszelkich funduszy funkcjonujących bez podstawy ustawowej (powołanych w okresie PRL przez RM bądź też przez rady narodowe). W praktyce nie udało się tego zamierzenia zrealizować, gdyż jeszcze w dekadzie lat dziewięćdziesiątych istniały tego typu instytucje, a co więcej, niektóre z nich były nawet ujmowane w ramach ustaw budżetowych).⁵⁵⁰ Na aprobatę zasługuje wreszcie dokładniejsze określenie statusu prawno-finansowego państwowych jednostek organizacyjnych istniejących w ramach systemu budżetowego.⁵⁵¹

Następne próby bardziej precyzyjnego określenia pojęcia funduszu celowego podjęto na gruncie kolejnych regulacji prawno-finansowych wydawanych wieku poczynając od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, o czym szerzej piszę w dalszej części niniejszego rozdziału.

3.3. Ustawa o finansach publicznych z 1998 r.

3.3.1. Konstrukcja sektora finansów publicznych a fundusze celowe

⁵⁴⁹ Tak w szczególności Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 34; Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Gdańsk 1997, s. 66.

⁵⁵⁰ Zob. rozważania zawarte w IV rozdziale.

⁵⁵¹ W art. 12 pkt. 5 Prawa budżetowego ustawodawca zadeklarował bowiem, że do gospodarki pozabudżetowej nie zalicza się dysponujących środkami pozabudżetowymi państwowych funduszy celowych.

1. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵⁵² stanowiła pierwszą polską (i jedną z pierwszych na świecie) próbę stworzenia całościowej regulacji (swoistej „konstytucji”) sfery finansów publicznych.⁵⁵³ Uchwalenie tego aktu prawnego zmierzało przede wszystkim do wykonania postanowień Konstytucji RP dotyczących określenia zasad gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz zarządzania państwowym długiem publicznym.⁵⁵⁴

Z uzasadnienia projektu ustawy wynikało, że jednym z przysługujących prawodawcy priorytetów było zdefiniowanie sektora finansów publicznych. Konstrukcja ta zastąpiła pojęcie sektora budżetowego, które było mało precyzyjne i obejmowało zaledwie część instytucji zarządzających majątkiem publicznym oraz wykonujących zadania publiczne.

Fakt przynależności danego podmiotu do sektora finansów publicznych oznacza poddanie jego gospodarki finansowej określonej reżimowi prawnemu. Ponadto określenie zakresu tego sektora spełnia ważną rolę ustrojowo-polityczną z uwagi na wykonywanie określonych dyrektyw konstytucyjnych⁵⁵⁵ czy też konieczność przyjęcia innego niż dotychczasowy podziału kompetencji organów władzy państwowej w sferze finansów publicznych.⁵⁵⁶ Równocześnie ułatwia ono proces kontroli ze strony parlamentu i opinii publicznej skierowanej pod adresem gospodarzącej pieniądzem publicznym egzekutywy. Należy dodać, że wyodrębnienie sektora finansów publicznych jest związane z dostosowaniem polskich rozwiązań do międzynarodowych standardów rachunkowości i sprawozdawczości.⁵⁵⁷

2. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. w skład omawianego sektora zaliczono przede wszystkim organy władzy publicznej, podległe im jednostki organizacyjne oraz państwowe jednostki organizacyjne i inne, których działalność w całości lub części była finansowana ze środków publicznych. W doktrynie zauważono jednak, iż brak jednoznacznego wskazania kryteriów tej przynależności nie pozwalał na określenie zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych, co w praktyce prowadziło do powstawania

⁵⁵² Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

⁵⁵³ E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego...*, s. 14.

⁵⁵⁴ Zob. w szczególności art. 216 ust. 1 Konstytucji RP oraz rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 342, Sejm III kadencji, Warszawa 1998. Uchwalenie tego aktu prawnego wychodziło naprzeciw propozycjom zgłaszanym w literaturze przedmiotu od wielu lat. Por. w tej mierze przede wszystkim C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983.

⁵⁵⁵ J. Salachna, *Ustawa o finansach...*, s. 31. Zob. też C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 26-27.

⁵⁵⁶ E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego...*, s. 25.

⁵⁵⁷ Tamże, s. 24. Por. też Kodeks Dobrych Praktyk Przejrzystości Finansów Publicznych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, (w:) W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Warszawa 2001, s. 31 i n.

wielu wątpliwości oraz sporów interpretacyjnych,⁵⁵⁸ w szczególności dotyczących statusu funduszy celowych. Nie zostały one wprost włączone (ani też wyłączone) przez ustawodawcę do tego sektora, chociaż te instytucje wyliczono (w art. 22 ustawy o finansach publicznych) również w katalogu jednostek mogących być tworzonych na podstawie ustaw. W literaturze przedmiotu zauważono, że zostały one potraktowane jako forma organizacyjno-prawna, a nie jako podmiot sektora finansów publicznych.⁵⁵⁹

Z uwagi na określenie przez ustawodawcę na gruncie omawianego aktu prawnego jedynie zakresu podsektora samorządowego⁵⁶⁰ w drodze rozróżnienia negatywnego należało przyjąć, że nie wchodzące w jego skład instytucje (fundusze) tworzyły podsektor rządowy. W piśmiennictwie podnoszono też, że objęcie zakresem sektora finansów publicznych jedynie części sektora instytucji rządowych i samorządowych prowadziło w konsekwencji do zamieszczania w oficjalnych dokumentach rządowych zestawień nie w pełni obrazujących stan publicznej gospodarki finansowej.⁵⁶¹

Do dużo bardziej poprawnego określenia istoty i zakresu sektora finansów publicznych doszło dopiero w wyniku dokonania w 2000 r. nowelizacji art. 5 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.⁵⁶². W nowo sformułowanym przepisie ustawodawca wyraźnie zaliczył fundusze celowe (art. 5 pkt 3) do form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, rezygnując jednocześnie z podziału tego sektora na podsektor rządowy i samorządowy. W piśmiennictwie w dalszym ciągu zgłaszano jednak uwagi krytyczne pod adresem nowego rozwiązania, wskazując na występowanie pewnych niejasności w odniesieniu do nowego podziału oraz jego niezgodność z wymogami Unii Europejskiej.⁵⁶³

3.3.2. Ustawowa definicja funduszu celowego

1. W polskim systemie prawnym ustawowa definicja funduszu celowego pojawiła się dopiero w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Warto też zwrócić uwagę na

⁵⁵⁸ Zob. zwłaszcza J. Salachna, Ustawa..., s. 29 czy też Z. Gilowska, W. Misiąg, Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty de lege ferenda, Przegląd Sejmowy 1999, nr 5, s. 41 i n.

⁵⁵⁹ C. Kosikowski, Ustawa o finansach publicznych, PiP 1999, s. 7-8.

⁵⁶⁰ Por. art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁶¹ Zob. szerzej W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość..., s. 17-18.

⁵⁶² Por. art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy-Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy-Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku osobowym od osób prawnych, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych-w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315 z późn. zm.). Zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

⁵⁶³ E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2004 (poniżej cyt. jako E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe 2004...), s. 65 i n.

fakt, iż w ramach jej pierwotnej wersji nie pojawiło się wprowadzone na gruncie prawa budżetowego z 1991 r. pojęcie „państwowego funduszu celowego”. Nie oznaczało to jednak, że ustawodawca zupełnie zrezygnował z posługiwania się tą konstrukcją prawną. Przeciwnie, w dalszym ciągu stanowiło ono fundament normatywny, określający podstawy funkcjonowania istotnej części gospodarki funduszowej, a także podstawę dokonywania podziałów jej instytucji.⁵⁶⁴

2. Zgodnie z brzmieniem legalnej definicji funduszu celowego, sformułowanej na użytek ustawy o finansach publicznych, przyjęto, że był to fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodziły z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone zostały na realizację wyodrębnionych zadań.

Aby więc zakwalifikować daną instytucję jako fundusz celowy, należało brać pod uwagę to:

- 1) czy fundusz został utworzony na podstawie ustaw obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1999 r.;
- 2) czy dochody i wydatki gospodarki funduszowej miały charakter publiczny w rozumieniu ustawy o finansach publicznych;
- 3) czy fundusze realizowały zadania państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;

Ustawodawca w art. 22 ust. 3 pkt 2 jednoznacznie i wyraźnie otworzył „furtkę” do tworzenia funduszy celowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, nie stawiając zresztą żadnych warunków w tym względzie ani też nie zobowiązując w żaden szczególny sposób do określenia reguł prowadzenia gospodarki finansowej prowadzonej przez tego typu instytucje.⁵⁶⁵

2. W literaturze przedmiotu przeważały opinie, iż podjęta w ramach pierwszej polskiej ustawy o finansach publicznych próba określenia pojęcia funduszu celowego nie wniosła nic nowego w zakresie wyczerpującego wyjaśnienia istoty omawianej konstrukcji prawnej. Za podstawowe wady omawianej regulacji uznano niepoprawne pod względem językowym posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „funduszem jest fundusz”⁵⁶⁶ oraz nie do końca precyzyjne określenie źródeł przychodów i wydatków gospodarki funduszowej. W szczególności podnoszono, że ze wspomnianej definicji nie wynikała konieczność przekazania gospodarce funduszowej konkretnych rodzajów dochodów publicznych.⁵⁶⁷ W

⁵⁶⁴ Problematyka ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części tego podrozdziału.

⁵⁶⁵ Szerzej na temat rozwoju samorządowej gospodarki funduszowej po 1998 r. zob. podrozdział 4.3.

⁵⁶⁶ Por. zwłaszcza C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 84 oraz E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.90.

⁵⁶⁷ E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.90.

piśmiennictwie zakwestionowano też zawarcie w ramach art. 22 ust. 1 tej ustawy sformułowania, zgodnie z którym przychody funduszu pochodziły jedynie z dochodów publicznych. Podnoszono bowiem, że treść ustawy o finansach publicznych nie daje żadnych podstaw do powiązania tych dwóch kategorii pojęciowych, gdyż istnienie jednej z nich bynajmniej nie wpływa na powstanie drugiej.⁵⁶⁸ Zastanawiano się także nad zestawieniem nieprecyzyjnego określenia „przychody z dochodów publicznych” z treścią zawartego również art. 22 ust. 6 omawianej ustawy określenia, wskazującego na możliwość (o ile ustawa tworząca fundusz tak przewidywała) korzystania z kredytów bankowych jako źródła finansowania zwrotnego.⁵⁶⁹ W przypadku funduszy nieposiadających osobowości prawnej mogły jednak pojawiać się tutaj utrudnienia, związane z koniecznością stworzenia bankom realnych podstaw dla zabezpieczenia udzielonych kredytów. Omawiane rozwiązanie krytykowano w doktrynie z uwagi na stawianie jednostek sektora finansów publicznych w pozycji komercyjnych instytucji kredytowych, działających na podstawie umów i przepisów prawa prywatnego, co miało nie sprzyjać konsolidacji finansów publicznych.⁵⁷⁰

W piśmiennictwie uznano przy tym, że nader szerokie ujęcie kategorii dochodów publicznych przez przepisy ustawy o finansach publicznych⁵⁷¹ eliminowało w praktyce powstanie niebezpieczeństwa ograniczenia zasilania funduszy celowych w drodze gromadzenia przez nie zasobów finansowych.⁵⁷² Wprowadzenie wymogu wykazywania się przez daną instytucję publicznym charakterem dochodów i wydatków wykluczyło jednak z grona państwowych funduszy celowych w szczególności Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych⁵⁷³ czy też wchodzący w skład KRUS Fundusz Składowy. Ponadto, pomimo spełniania omawianych wymogów, pewne instytucje (na przykład Bankowy Fundusz Gwarancyjny) nie zostały zaklasyfikowane jako państwowe fundusze celowe. Jak bowiem to zaznaczyłem (w podrozdziale 3.2.2) postanowienie takie (pomimo uzyskiwania przez BFG dotacji pochodzących z budżetu państwa) zostało sformułowane w art. 44 ustawy normującej działalność tej instytucji.

⁵⁶⁸ Zob. B. Kucia-Guściora, Status prawny funduszy celowych, RPEiS 2004, nr 4, s. 9-10, a także Z. Gilowska, W. Misiąg, Funkcjonowanie ustawy..., s. 41 i n.

⁵⁶⁹ J. Szolno-Koguc, Fundusz celowy w świetle prawa..., s. 16.

⁵⁷⁰ E. Chojna-Duch, Prawo budżetowe państwa, (w:) Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000, s.210, s.192.

⁵⁷¹ W art. 3 ust. 2 ustawodawca zaliczył do nich przede wszystkim publiczne opłaty i daniny (takie jak podatki i inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa wynika z odrębnych ustaw).

⁵⁷² C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, Finanse publiczne..., s. 90-91.

⁵⁷³ Utworzonego na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78).

a ponadto problematyczne było zaliczenie tutaj instytucji, w których jedynie część przychodów pochodziła z dochodów publicznych. Można tu wskazać w szczególności na Fundusz Leśny, Fundusz Rozwoju Pracowniczych Ośrodków Działkowych⁵⁷⁴ czy też Fundusz Kościelny. Istniała też odrębna grupa podmiotów (m.in. PFRON czy też Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych) niezasilanych w dotacje budżetowe (mimo dopuszczenia przez ustawodawcę takich możliwości).⁵⁷⁵

4. Konsekwencją uregulowania na gruncie ustawy o finansach publicznych wyłącznie ustawowego określenia bytu prawnego funduszu celowego było wykluczenie (po dniu 1 stycznia 1999 r.) kreowania rozwoju gospodarki funduszowej przez uchwały Rady Ministrów czy też poprzez zarządzenia poszczególnych ministrów. Przyjęty w ustawie zakres pojęcia funduszu celowego wyłączał także możliwość uznania za tego typu instytucje funduszy powstałych w wyniku zawarcia umów międzynarodowych bądź też wydania przepisów prawa miejscowego.

Niewątpliwie więc do grupy państwowych funduszy celowych nie mogły być zaliczone takie publiczne instytucje para funduszowe, jak Fundusz Hipoteczny,⁵⁷⁶ mający służyć popieraniu (oraz finansowaniu polsko-amerykańskiej współpracy naukowej i technicznej) II Fundusz M. Curie-Skłodowskiej⁵⁷⁷ bądź też tzn. Ekofundusz. Ostatni z wymienionych podmiotów (do momentu likwidacji będąc w istocie reprezentowaną przez Ministra Finansów fundacją Skarbu Państwa) często był określany w różnych materiałach jako fundusz celowy. Zasadniczo wynikało to z powodu dysponowania w jego ramach przeznaczonymi na określone cele środkami budżetu państwa, uzyskanymi z tytułu tak zwanej ekokonwersji (to znaczy zamiany części polskiego zadłużenia zagranicznego na wspieranie przedsięwzięć w dziedzinie ochrony środowiska).

5. Wejście w życie kolejnych wersji ustaw o finansach publicznych spowodowało (począwszy od 2000 r.) dostosowanie do ich postanowień definicji funduszu celowego, zawartych w Roczniku Statystycznym. Jednocześnie w ramach oficjalnych danych statystycznych zaczęto uwzględniać dokonane przez ustawodawcę podziały form prawnych gospodarki funduszowej.⁵⁷⁸

⁵⁷⁴ Zob. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogródkach działkowych (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390).

⁵⁷⁵ Por. szerzej C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 89 (poniżej cyt. jako C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz 2003....*). Więcej o charakterze prawnym Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych piszę poniżej.

⁵⁷⁶ Chodzi tu o utworzony w 1993 r. wspólny projekt rządu polskiego i Banku Światowego dla finansowania budownictwa mieszkaniowego

⁵⁷⁷ Na podstawie polsko-amerykańskiej umowy międzyrządowej instytucję tę zasilano z równoważących się wpłat obu stron. Por. bliżej <http://www.dwz.agh.edu.pl/pb/2fms.htm>.

Nie oznaczało to jednak, że zaprezentowany w tych materiałach jej obraz nie może budzić wielu wątpliwości, dotyczących m.in. zamieszczenia niekompletnej listy funduszy (pomijanie wielu z nich przy jednoczesnym zamieszczaniu danych o funduszach o marginalnym znaczeniu)⁵⁷⁹ czy też „rozsypanie” informacji na ich temat w różnych miejscach Rocznika Statystycznego RP, itd. Ten stan rzeczy wynikał też ze zróżnicowania prawnego tych instytucji, gdyż np. w związku z ustawową odrębnością i nieposiadaniem osobowości prawnej przez gminne oraz powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dane ich dotyczące prezentowano w ujęciu kasowym, podczas gdy w odniesieniu do NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich posługiwano się (z pewnymi wyjątkami) ujęciem memoriałowym.⁵⁸⁰

3.3.3. Próby uregulowania podstaw gospodarki funduszowej

1. Podobnie jak poprzednio obowiązujące wersje Prawa budżetowego (z 1984 r. czy z 1991 r.), również ustawa o finansach publicznych z 1998 r. nie określiła w wystarczająco precyzyjny sposób podstaw gospodarki finansowej funduszy celowych.⁵⁸¹ Szczupłość zawartej tu regulacji i określenie jedynie generalnych przesłanek, których spełnienie powodowało uznanie ex lege danej formy finansowania zadań publicznych za fundusz celowy, do przyjęcia (w ramach art. 22 ust. 7) reguły, zgodnie z którą zasady gospodarki finansowej danego funduszu miały być uregulowane w trzech aktach prawnych:

- w zakresie zasad ogólnych-w art. 29 ustawy o finansach publicznych;
- w zakresie zasad szczególnych-w ustawie tworzącej fundusz;
- w zakresie zasad szczególnych (nieuregulowanych w ustawie tworzącej fundusz)-w rozporządzeniu wydanym przez właściwego ministra nadzorującego tą instytucję (w porozumieniu z Ministrem Finansów), z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy tworzącej fundusz.

Podejście to wydawało się tym racjonalniejsze, że w polskim systemie prawnym dzięki zasadzie równorzędności ustaw ustawa o charakterze bardziej szczegółowym jako *lex*

⁵⁷⁸ Zob. dla przykładu: Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2000, s. 480 i n. (gdzie zamieszczono jednak nieprawidłową informację, że państwowe fundusze celowe w dalszym ciągu działają na podstawie prawa budżetowego – zob. s. 480), Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2004, s. 615 i n. czy też Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2009, s. 639 i n.

⁵⁷⁹ W szczególności aż do 2004 r. umieszczano tam (w grupie samorządowych funduszy celowych) dane dotyczącego postawionego w już 1991 w stan likwidacji Funduszu Socjalnego Wsi, który nie osiągał żadnych przychodów (a ewentualne rozchody były minimalne). Por. Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2004, s. 633.

⁵⁸⁰ Zob. tamże, s. 105 oraz 127.

⁵⁸¹ Podkreśla to A. Gorgol, Fundusze celowe..., s.54.

specialis ma pierwszeństwo przed mającą w tym przypadku bardziej ogólny charakter ustawą o finansach publicznych.⁵⁸²

W doktrynie wysunięto postulat, zgodnie z którym ustawa powołująca fundusz powinna określić co najmniej jego nazwę, dysponenta i cel działalności tej instytucji, a także źródła jej przychodów oraz ich przeznaczenie (to znaczy wydatki).⁵⁸³

2. Rozwiązania te oceniano jednak w ramach literatury przedmiotu negatywnie z uwagi na sprzyjanie dzięki nim utrzymywaniu się niejednorodności unormowań prawnych, ponieważ poszczególne ustawy lub odpowiedni ministrowie (w odniesieniu do poszczególnych funduszy) mogli ustalać odrębne zasady ich funkcjonowania. Wynikać to miało w znacznej mierze z nieustalenia (wbrew brzmieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP)⁵⁸⁴ w ramach art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych żadnych wytycznych co do treści zarządzeń, wydawanych w omawianych kwestiach.⁵⁸⁵ Oznaczało to powtórzenie rozwiązań przyjętych na gruncie znowelizowanego w 1995 r. Prawa budżetowego z 1991 r., w rezultacie czego stwierdzano, że ustawa o finansach publicznych nie przyniosła żadnych pozytywnych zmian w kwestiach dotyczących poprawy miejsca gospodarki funduszowej w systemie finansów publicznych.⁵⁸⁶ Ten stan rzeczy rodził uzasadnione obawy przed zagrożeniem „rozcłonkowania” gospodarki funduszowej w stopniu zagrażającym stabilności finansów publicznych. W tym kontekście należy dużo lepiej oceniać pierwotny kształt art. 18 ust. 6 Prawa budżetowego z 1991 r., który upoważniał Ministra Finansów do ustalenia (w drodze rozporządzenia) jednolitej regulacji szczegółowych zasad gospodarki finansowej wszystkich państwowych funduszy celowych.

3. Poszczególni ministrowie korzystali z różną skwapliwością z uprawnień do wydawania przepisów wykonawczych. Niektórzy z nich stosunkowo szybko określili reguły funkcjonowania podległego im funduszu,⁵⁸⁷ w niektórych jednak przypadkach na wydanie stosownego aktu trzeba było czekać całymi latami (od wejścia w życie postanowień ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.).⁵⁸⁸ Jednakże równolegle stosownych

⁵⁸² Por. szerzej chociażby T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2011, s.135 i n.

⁵⁸³ C. Kosikowski, Nowa ustawa..., Warszawa 2010, s.146.

⁵⁸⁴ Dz. U. Nr 78 poz. 483.

⁵⁸⁵ Zob. zwłaszcza J. Salachna, Ustawa..., s. 159 oraz C. Kosikowski, Klasyfikacja funduszy celowych, (w:) Finanse publiczne i prawo finansowe, pod. red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003, s. 414. Odmienne E. Ruśkowski, A. Ostrowska, Samorządowe fundusze celowe..., s. 111.

⁵⁸⁶ J. Stankiewicz, Problem funduszy celowych..., s. 210.

⁵⁸⁷ Na przykład Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa już w dniu 29 grudnia 1998 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 3, poz. 17).

⁵⁸⁸ Por. w szczególności rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 13 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Promocji Twórczości (Dz. U. Nr 201, poz. 1698) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie

postanowień nie zawarto w ramach szeregu wydanych ustaw, m.in. dotyczących Funduszu Restrukturyzacji Węgla Kamiennego, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Kombatantów i Osób Represjonowanych, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy też Funduszu Kredytów i Pożyczek Studenckich.⁵⁸⁹

4. Dążąc do wyeliminowania występujących uprzednio i od dawna sygnalizowanych wad gospodarki funduszowej ustawodawca zdecydował się na zbliżenie funkcjonowania jej instytucji do reguł charakterystycznych dla systemu budżetowego. Chodzi o wprowadzoną *expressis verbis* przez art. 22 ust. 4 ustawy o finansach publicznych zasadę prowadzenia gospodarki finansowej funduszy celowych w oparciu o konstrukcję rocznego planu finansowego.

Godne podkreślenia jest, że w porównaniu do poprzednio obowiązującego Prawa budżetowego (z 1991 r.) od chwili wejścia w życie przepisów ustawy o finansach publicznych plany gospodarki funduszowej zostały objęte zakresem ustawy budżetowej, stanowiąc jej integralną część.⁵⁹⁰ W sensie formalnym zaczęły być one umieszczane w jednym z załączników do ustawy budżetowej, co oznaczało brak ujmowania planów funduszy w zestawieniach o zbiorczym charakterze.⁵⁹¹ Art. 86 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych ograniczył wymagania w zakresie treści tego planu do czterech elementów w postaci stanu początkowego i końcowego, przychodów własnych oraz dotacji uzyskanych przez fundusz z budżetu państwa. Jak się wydaje, możliwe było także zamieszczenie innych informacji, dodatkowo obrazujących stan gospodarki funduszowej.

5. Należy tutaj wspomnieć o wątpliwościach dotyczących charakteru normatywnego załączników do ustawy budżetowej, obejmujących plany finansowe funduszy celowych. W literaturze przedmiotu wyrażano pogląd, że skoro stanowią one integralną część ustawy budżetowej, tym samym są one również źródłem norm prawnych, a więc nie należy ich traktować jedynie jako elementów o charakterze techniczno-informacyjnym.⁵⁹²

Obowiązek ujęcia w ustawie budżetowej planu finansowego danego funduszu nie został uzależniony przez ustawodawcę od faktu korzystania przez tę instytucję z dotacji. Stąd też wśród unormowań tej ustawy powinien znaleźć odzwierciedlenie plan każdego państwowego

szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 207, poz. 1759).

⁵⁸⁹ Szerszą listę tych instytucji zamieszcza C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 92.

⁵⁹⁰ Zob. art. 86 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

⁵⁹¹ B. Kucia-Guściora, *Kontrowersje wokół charakteru prawnego...*, s. 114. Por. też np. załącznik nr 5 do ustawy budżetowej z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 17, poz. 167).

⁵⁹² A. Borodo, *Charakter prawny planów finansowych*, Toruń 1982, s. 173 i n. Zob. także wyrok TK z 13 listopada 1996 r., sygn. akt K 17/96, OTK 1996, t. II, s. 195-217 oraz C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 137.

funduszu celowego, nie powinny zaś się tu znaleźć plany instytucji nie mogących być uznane za fundusze celowe w rozumieniu postanowień ustawy o finansach publicznych.⁵⁹³

Równolegle zauważono jednak, że w praktyce budżetowej, powstałej w pierwszych latach obowiązywania omawianych regulacji, nie przestrzegano wskazań ustawodawcy. Z jednej bowiem strony w ustawach budżetowych (np. pochodzących z okresu lat 1999 oraz 2000) nie ujęto planów finansowych niektórych państwowych funduszy celowych (w szczególności Funduszu Restrukturyzacji Węgla Kamiennego czy też Funduszu Kredytów i Pożyczek Studenckich). Z drugiej strony należy wspomnieć o bezpodstawnym ujęciu w projekcie ustawy budżetowej planów, dotyczących gospodarki finansowej Funduszu Administracyjnego KRUS oraz centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.⁵⁹⁴

6. W odniesieniu do regulacji gospodarki finansowej funduszu celowego istotną rolę odgrywał także (przejęty z Prawa budżetowego z 1991 r.)⁵⁹⁵ art. 22 ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem wydatki powinny być dokonywane jedynie w ramach posiadanych środków finansowych, obejmujących bieżące przychody, w tym także dotacje otrzymane z budżetu oraz pozostałości środków finansowych z pozostałych okresów.

Warto zwrócić też uwagę na wprowadzoną przez art. 99 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zasadę bezwarunkowego zakazu dokonywania zmian w planach przychodów funduszy celowych. W doktrynie zakwestionowano znaczenie tej regulacji ze względu na brak znaczenia dyrektywnego planowania po stronie przychodów i jej ewidentną sprzeczność z postanowieniami art. 26 ust. 2 pkt. 2 a tej ustawy. W myśl natomiast ust. 3 powołanego przepisu zmiany przychodów i wydatków wymagają dokonywania zmian w rocznym planie finansowym jednostek sektora finansów publicznych.⁵⁹⁶ Omawiany zakaz dotyczył tylko strony przychodowej, nie odnosił się natomiast do strony wydatkowej. Tezę o elastyczności gospodarki funduszej potwierdzało natomiast brzmienie art. 99 ust. 2 omawianej ustawy, który przewidywał możliwość przenoszenia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu przez organy lub dysponenta funduszu (za zgodą nadzorującego fundusz ministra).

W piśmiennictwie wskazano, że waga omawianych uregulowań była wzmacniana przez obowiązek dysponentów funduszy sporządzania sprawozdań budżetowych na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów. Ponadto plany finansowe gospodarki funduszej były zamieszczane w obligatoryjnie sporządzanych, corocznych sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej.⁵⁹⁷ W przypadku samorządowej gospodarki funduszej

⁵⁹³ B. Kucia-Guściora, Status prawny funduszy..., s.13.

⁵⁹⁴ Por. szerzej C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, Finanse publiczne..., s. 90.

⁵⁹⁵ Art. 18 ust. 2 tej ustawy.

⁵⁹⁶ C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, Finanse publiczne..., s. 231.

⁵⁹⁷ J. Strzelecka, Fundusze celowe, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 823 (IP-96 G), s. 77. Zob.

informacje o wykonaniu jej planów finansowych były natomiast przedstawiane razem ze sprawozdaniem z wykonania budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Niektórzy eksperci wskazywali, że deklarowana jawność finansów funduszy nie skutkowała w praktyce większą efektywnością ani też podwyższoną kontrolą gospodarki finansowej tych instytucji.⁵⁹⁸

3.3.4. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 2004 r.

1. Po przeszło pięciu latach funkcjonowania omawianej regulacji ustawodawca zdecydował się na jej istotną nowelizację, której najważniejszym elementem było niewątpliwie wprowadzenie nowej definicji funduszu celowego.⁵⁹⁹ W ramach przepisów ustawy o finansach publicznych nie znalazło się już bowiem zastrzeżenie, zgodnie z którym instytucją tą był fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy. W praktyce oznaczało to ponowne otwarcie możliwości nieskrępowanego rozwoju gospodarki funduszowej, z którego ustawodawca od razu skorzystał w nader szerokim stopniu.⁶⁰⁰

2. Pozostałe zmiany ustanawiały nowe standardy gospodarki funduszowej, umożliwiające wspomaganie jej przez system budżetowy. Na zaciśnięcie wzajemnych związków finansowo-organizacyjnych wskazywała chociażby możliwość innego niż przewidziany przez plan finansowy sposobu przeznaczania środków funduszu celowego. Zmiana taka mogła być dokonana w ustawie budżetowej, jednakże dotyczyła tylko funduszy niedotowanych z budżetu.⁶⁰¹ W doktrynie zakwestionowano poprawność tego sformułowania podnosząc, że chodziło tu o podkreślenie, że ustawa budżetowa może wskazać inne przeznaczenie środków także w odniesieniu do wymienionych funduszy.⁶⁰² Jednocześnie art. 22 ust 11 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych zobowiązywał Ministra Finansów do określenia (w drodze wydania rozporządzenia) wspomnianego sposobu przeznaczania środków funduszu (a zwłaszcza trybu ich przekazywania czy zasad sporządzania sprawozdań budżetowych z ich

też art. 103 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁹⁸ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 76-77. Warto zwrócić też uwagę na wydzielenie poza materię ustawy o finansach publicznych pewnych kwestii dotyczących również funkcjonowania gospodarki funduszowej. Zob. w tej mierze ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

⁵⁹⁹ Nastąpiła ona na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703).

⁶⁰⁰ Szerzej piszę o tym w rozdziale IV.

⁶⁰¹ Por. art. 22 ust. 8 (dodany przez nowelizację ustawy o finansach publicznych dokonaną w 2004 r.).

⁶⁰² Zwracał na to uwagę C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 116.

wykorzystania). Natomiast dodany do art. 22 tego aktu prawnego ustęp 9 wskazywał, że nowy cel finansowania powinien znaleźć odzwierciedlenie w planie finansowym funduszu. Na wniosek dysponenta części budżetowej (właściwego ze względu na finansowany w ten sposób cel) wydatki te miały być dokonywane przez ich przekazanie na jego wyodrębniony rachunek bankowy poprzez dysponenta danego funduszu celowego.⁶⁰³

4. W literaturze przedmiotu dostrzegano występowanie logicznych sprzeczności pomiędzy zachowaniem funduszy celowych a kształtem rozwiązań prawnych mających prowadzić do ograniczenia autonomii kierownictw (w zakresie prowadzonej przez nich działalności). U podstaw istnienia tych sprzeczności leżało przecież wydzielenie środków (także z dochodów budżetowych) i wydatkowanie ich na konkretny cel, aby nie „ginęły” w budżecie wśród wielu innych ważnych zadań.⁶⁰⁴ Ponadto twierdzono, że są to rozwiązania sprzeczne z zakresem i charakterem ustawy budżetowej (wyrażonym w art. 99 ustawy o finansach publicznych), przy czym art. 100 ust. 7 ostatniej z powołanych ustaw stwierdzał, że „ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy”.⁶⁰⁵

Zwracano także tutaj uwagę na ustrojowe aspekty omawianych zagadnień wskazując na fakt, iż nowo wprowadzone rozwiązania rozszerzyły w istotnym stopniu zakres ustawy budżetowej, co zwiększyło kompetencje władzy ustawodawczej w zakresie dysponowania publicznymi środkami finansowymi kosztem części dotychczasowych uprawnień egzekutywy.⁶⁰⁶

3.3.5. Podsumowanie

Polski ustawodawca po 1998 r. pozostał wierny tradycji regulowania podstaw gospodarki funduszowej na gruncie prawa budżetowego, gdyż w istocie rzeczy treść regulacyjna ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. nie wykraczała poza wspomnianą materię.

Była to pierwsza w historii polskiego ustawodawstwa próba zdefiniowania na gruncie normatywnym charakteru i istoty funduszu celowego. Nie została ona w pełni uwieńczona

⁶⁰³ Zob. art. 22 ust. 10 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁰⁴ B. Kucia-Guściora, Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych, *Roczniki Nauk Prawnych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2007, nr 1, s. 19.

⁶⁰⁵ E. Ruśkowski, A. Ostrowska, *Samorządowe fundusze celowe...*, s. 111-112.

⁶⁰⁶ Tamże.

powodzeniem, co może dziwić zważywszy na fakt istnienia bogatego dorobku teoretycznego w tym względzie. Zamiast więc zdefiniować fundusz celowy jako powiązanie dochodów na wskazane cele (zadania) z przychodami pochodzącymi ze ściśle określonych źródeł, ustawodawca posłużył się niepoprawnym pod względem językowym określeniem „funduszem jest fundusz”.

Warto wspomnieć o niejasnej początkowo przynależności omawianych instytucji do sektora finansów publicznych czy też nie do końca precyzyjnych przepisach, dotyczących określenia źródeł przychodów i wydatków gospodarki funduszowej. Za istotną wadę tej regulacji należy także uznać utrzymywanie ryzyka jej rozbitcia przez odwołanie się do określenia podstaw tej gospodarki w ramach odrębnych ustaw i rozporządzeń. Utrzymywanie się wspomnianego partykularyzmu regulacyjnego miało nie tylko przeciwdziałać realizacji założeń dotyczących konsolidacji rozproszonych finansów publicznych, ale nawet konserwować fakt ich „nieistnienia w sensie prawnym”. Zamieszczenie w ustawie o finansach publicznych szerokiej definicji sektora finansów publicznych pozostawało martwym przepisem wobec braku choćby minimalnego zbioru zasad tworzących jednolitą podstawę do zarządzania jednostkami gospodarki funduszowej.⁶⁰⁷

Wskazywano też na umożliwienie rozluźnienia (a nawet pominięcia) rygorów prawa budżetowego poprzez kontynuowanie dotychczasowych pozabudżetowych form prawno-organizacyjnych. Dotyczyło to także funduszy celowych (mimo niejednoznacznego określenia w ustawie o finansach publicznych kwestii ich powoływania) oraz konieczności łagodzenia rygorystycznych ograniczeń budżetowych.⁶⁰⁸

Do pozytywnych aspektów ustawy o finansach publicznych z 1998 r. należy zaliczyć oparcie funkcjonowania funduszy o roczny plan finansowy, podlegający zatwierdzeniu przez parlament w ramach corocznej procedury uchwalania budżetu. Gospodarka funduszowa nie została więc wyjęta spod rygorów dyscypliny finansów publicznych, co w praktyce nie przeciwdziało negatywnym zjawiskom. Chcąc poddać jej działanie większemu niż dotychczas nadzorowi ustawodawca w istotnym stopniu znowelizował w 2004 r. poświęcone funduszom przepisy ustawy o finansach publicznych. W praktyce oznaczało to upodobnienie funkcjonowania gospodarki funduszowej do reguł rządzących systemem budżetowym, co stawiało jednak pod znakiem zapytania sam sens instytucjonalnego wyodrębnienia funduszy celowych.

⁶⁰⁷ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, Zakres sektora publicznego w Polsce, Tom I, Warszawa 1999, s. 669.

⁶⁰⁸ E. Chojna-Duch, Prawo budżetowe państwa..., s.193.

3.4. Ustawa o finansach publicznych z 2005 r.

3.4.1. Uwagi wstępne

Pomimo dokonania w listopadzie 2004 r. dość gruntownej nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., już w kilka miesięcy później Sejm uchwalił nową wersję tej ustawy.⁶⁰⁹

W literaturze przedmiotu kwestionowano zasadność tego posunięcia z punktu widzenia racjonalności procesu legislacyjnego. Przede wszystkim wskazywano, że zakres nowych propozycji nie był na tyle szeroki, żeby nie można było ich wprowadzić w życie w drodze nowelizacji dotychczas obowiązujących przepisów.⁶¹⁰ Było to aktualne również w odniesieniu do uregulowania funkcjonowania gospodarki funduszowej. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych⁶¹¹ bazował bowiem zasadniczo na postanowieniach poprzedniego aktu prawnego (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w wyniku omówionej nowelizacji z listopada 2004 r.).

Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. fundusz celowy:

- był powoływany ustawą;
- prowadził swoją gospodarkę finansową w oparciu o roczny plan finansowy;
- działał jako osoba prawna lub stanowił wyodrębniony rachunek bankowy, którego dysponenta wskazywała ustawa powołująca dany fundusz celowy do życia;
- mógł zaciągać kredyty i pożyczki, jeżeli przewiduje to ustawa powołująca fundusz do życia;
- osiągał przychody ze środków publicznych państwa;
- dokonywał wydatków w ramach posiadanych środków, w tym dotacji otrzymanych z budżetu państwa;
- przeznaczał swoje wydatki na realizację wyodrębnionych zadań państwa, przy czym (o ile fundusz nie otrzymywał dotacji z budżetu państwa) ustawa budżetowa mogła określać inne przeznaczenie tych środków niż wynikało to z ustawy tworzącej fundusz.

3.4.2. Zasadnicze zmiany w regulacji podstaw gospodarki funduszowej

⁶⁰⁹ Por. ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

⁶¹⁰ C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz 2003...*, s.12.

⁶¹¹ Projekt ten skierowany został do Marszałka Sejmu w dniu 28 lipca 2003 r. (Druk sejmowy nr 1828).

1. W nowej ustawie rozbudowano unormowania poświęcone innemu niż przewidziany przez plan finansowy sposobowi przeznaczania środków funduszu celowego. Intencją autorów tych zmian było stworzenie dodatkowych możliwości bardziej efektywnego gospodarowania zasobami publicznymi, zwiększenie jawności finansów publicznych oraz wzmożenie kontroli parlamentu nad gospodarowaniem tymi środkami.⁶¹² Tak jak pod rządem poprzedniej ustawy o finansach publicznych, przeniesienie środków mogło być dokonane w ustawie budżetowej i dotyczyło jedynie funduszy otrzymujących dotacje z budżetu państwa.⁶¹³ Istotą wprowadzonych regulacji było sprecyzowanie przez ustawodawcę zakresu obowiązków, wynikających z omawianej sytuacji, zarówno wobec zarządu funduszu celowego, jak i dla beneficjentów środków przekazanych przez tę instytucję przy odwołaniu się do wspomnianego sposobu wykorzystania zasobów finansowych.⁶¹⁴

2. Za zupełnie nowe rozwiązanie należy uznać wprowadzenie (w art. 4 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) podziału sektora finansów publicznych na trzy odrębne podsektory: rządowy, samorządowy oraz ubezpieczeń społecznych.⁶¹⁵ Podnoszono przy tym, że wyodrębnienie ostatniego z wymienionych podsektorów mogło stanowić zapowiedź reformy budżetu państwa i utworzenia odrębnego budżetu ubezpieczeń społecznych, co powinno przynieść daleko idące konsekwencje w odniesieniu do działających w tej sferze funduszy celowych (takich jak ZUS, KRUS czy NFZ).⁶¹⁶

Ustawowe novum polegało również na poszerzeniu kręgu jednostek sektora finansów publicznych, gdyż obok grupy państwowych funduszy celowych ustawodawca dołączył do nich również Narodowy Fundusz Zdrowia, fundusze samorządowe oraz fundusze zarządzane przez ZUS i KRUS.⁶¹⁷

Rozwiązanie to należy odczytać jako dążenie do uwzględnienia zróżnicowanego charakteru układu tworzonego przez podmioty gospodarki funduszwowej, przy czym w literaturze przedmiotu zwracano uwagę na istnienie funduszy celowych (w tym także państwowych) niezaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych. Dlatego też trafny wydaje się pogląd,

⁶¹² T. Augustyniak-Górna, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych*, Druk sejmowy nr 1828.

⁶¹³ Zob. art. 22 ust. 9 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

⁶¹⁴ Zwracał na to uwagę C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz 2003...*, s.119

⁶¹⁵ Ratio legis tej zmiany była konieczność dostosowania polskich pojęć i podziałów do zasad statystyki i rachunkowości budżetowej obowiązujących w Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat por. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 15.

⁶¹⁶ Zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz 2003...*, s.49.

⁶¹⁷ Por. 4 ust. 1 pkt 4 oraz pkt 9-10 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

w myśl którego omawiana kategoria zbiorcza obejmowała wszystkie instytucje spełniające kryteria określone w ramach art. 29 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., jak również wszystkie inne fundusze, którym ustawodawca przyznał status bądź to państwowego, bądź to samorządowego funduszu celowego.⁶¹⁸

Wymaga zaznaczenia, że pomimo wyeliminowania niektórych mankamentów, charakterystycznych dla poprzedniego stanu prawnego, w doktrynie utrzymało się krytyczne stanowisko wobec nowej regulacji konstruującej katalog jednostek sektora finansów publicznych.⁶¹⁹

3. Należy wspomnieć o konsekwencjach podtrzymania przez ustawodawcę decyzji o odejściu od dalszego blokowania rozwoju gospodarki funduszowej. W ramach nowej ustawy o finansach publicznych nie utrzymano bowiem występującej w latach 1999-2004 zasady, zgodnie z którą funduszem celowym mógł być jedynie fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

Ze względu na ponowne otwarcie możliwości rozwoju gospodarki funduszowej stosowany uprzednio jej podział na fundusze celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (tj. powołane przed dniem 1 stycznia 1999 r.) i na inne fundusze, zaliczane do sektora finansów publicznych stracił swoje dotychczasowe znaczenie. Nowe przepisy posługiwały się przy tym innymi kryteriami w celu określenia, który fundusz jest traktowany jako celowy w rozumieniu ustawy, a który pomimo stosowanego nazewnictwa i przypominania swymi znamionami tej konstrukcji nie może być zaliczony do tej kategorii podmiotowej.

W świetle art. 29 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. ustawodawca wyłączył więc z katalogu tego typu instytucji:

- ustawowo utworzone rachunki bankowe, których ustawa tworząca nie określiła jako fundusz celowy;
- fundusze, których jedyne źródło przychodów (z wyłączeniem środków i odsetek pochodzących od tych środków zgromadzonych na rachunku bankowym oraz darowizn) stanowiła dotacja budżetowa;

W piśmiennictwie rozważano, czy warunki te muszą być spełnione łącznie czy też wystarczające jest, gdy są one spełnione rozdzielnie, przy czym interpretacja gramatyczna miała przemawiać za ustaleniem rozdzielnosci tych warunków.⁶²⁰

4. Niewątpliwie wprowadzenie wymienionego ograniczenia miało na względzie

⁶¹⁸ Tak w szczególności J. Salachna, Ustawa..., s. 39 oraz 157-158. Zob. też C. Kosikowski, Finanse publiczne. Komentarz 2003..., s.41.

⁶¹⁹ Bliżej por. E. Ruśkowski, Od prawa budżetowego..., s. 22.

⁶²⁰ Taką opinię prezentuje J. Stankiewicz, Problem funduszy celowych..., s. 41.

uporządkowanie zakresu podmiotowego gospodarki funduszowej, jednocześnie jednak doprowadziło ono do utrudnienia kompleksowej interpretacji zjawiska funduszowania z finansowego punktu widzenia. W aspekcie bowiem formalnoprawnym dana instytucja gromadzenia i wydatkowania środków publicznych jest zaliczona do katalogu funduszy celowych, jeśli spełnia przesłanki określone w ustawie o finansach publicznych, oraz jeśli jest tak określona przez przepisy powołującej ją do życia ustawy. Natomiast w ramach aspektu ekonomicznego analizy eksponowane jest powiązanie celowościowe gromadzonych zasobów finansowych z dokonywanymi wydatkami, które są realizowane przy wykorzystaniu różnych form (tj. finansowego, organizacyjnego lub prawnego) wyodrębnienia zasobów finansowych z ogólnej puli budżetowej.⁶²¹

W piśmiennictwie dodawano, że nie ma właściwie sensu istnienie funduszy celowych bez dysponowania przyznanymi im własnymi (oraz odpowiednimi) źródłami finansowania, gdyż inaczej nie jest możliwe funkcjonowanie gospodarki funduszowej. Jednakże znacznie bardziej kontrowersyjne jest wyłączenie z grona jej jednostek tych instytucji (rachunków bankowych), których w przepisach powołujących je do życia ustaw nie nazwano funduszami celowymi. „Wydaje się bowiem, że o przynależności do funduszy celowych powinny decydować raczej względy merytoryczne, a nie to, że ustawodawcom nie udało się-lub co bardziej prawdopodobne-nie zależało na nazwaniu wyodrębnionych rachunków funduszami celowymi”.⁶²²

Warto też odnotować, że po wejściu w życie art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych doszło do uchwalenia ustawy o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej.⁶²³ Ustawodawca stwierdził w art. 2 ust. 2 tej ustawy, że fundusz ten stanowi państwowy fundusz celowy w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, będąc jednocześnie wyodrębnionym rachunkiem bankowym w Banku Gospodarstwa Krajowego. Wspomniana kwalifikacja została dokonana pomimo tego, że jedyne źródło dochodów omawianej instytucji stanowiła dotacja z budżetu państwa.⁶²⁴

Wspomniany dylemat wynikał przede wszystkim z tego, że ustawodawca pod rządami ustawy o finansach publicznych z 2005 r. w dalszym ciągu nie rozstrzygnął do końca problemu, które fundusze należy traktować jako państwowe fundusze celowe w rozumieniu tej ustawy. W literaturze przedmiotu wydał się w tej mierze dominować pogląd, zgodnie z którym najważniejszym elementem wyróżniającym podmioty gospodarki funduszowej stanowił

⁶²¹ J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych...*, s. 166.

⁶²² E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.90.

⁶²³ Zob. ustawę z dnia 29 sierpnia 2005 r. o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej (Dz. U. Nr 167, poz. 1440). Szerzej na temat tego funduszu por. rozdział IV.

⁶²⁴ J. Stankiewicz, *Problem funduszy celowych...*, s. 41 oraz podrozdział 5.1.

ustawowy tryb powołania takiej instytucji.⁶²⁵ Nie stanowiło to jednak oczywiście wystarczającej podstawy dołączenia danego podmiotu do grupy funduszy celowych funkcjonujących w ramach systemu finansów publicznych. Przypomnę tutaj, że istotną przesłanką dokonania takiej kwalifikacji pozostawał także publiczny charakter środków finansowych pozostających w dyspozycji gospodarki funduszowej lub też służenie realizacji zadań należących do państwa bądź do samorządu terytorialnego.⁶²⁶

5. Z powyższych względów nie można więc było uznać za państwowy fundusz celowy (w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych) Funduszu Poręczeń Unijnych. Wprawdzie powstał on na mocy odpowiedniej ustawy,⁶²⁷ tym niemniej jednak nie spełniono jednocześnie wymogu, by środki finansowe pozostające w jego dyspozycji miały publiczny charakter.⁶²⁸ Oznacza to, że ustawodawca formalnie wyłączył tę instytucję ze składu sektora finansów publicznych (choć w doktrynie prezentowane są w tej mierze również zdania odmienne).⁶²⁹

Dużo trudniej było natomiast określić charakter prawny Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych, gdyż nie został on określony w ustawie powołującej tę instytucję do życia.⁶³⁰ W art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa znalazł się jedynie przepis, zgodnie z którym Bank Gospodarstwa Krajowego tworzy Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych. W tej sytuacji byliśmy w istocie rzeczy skazani na odwołanie się do domniemania przynależności tej instytucji do sektora finansów publicznych w oparciu o fakt korzystania przez ten fundusz ze środków pochodzących z budżetu państwa, określanych corocznie w ramach ustawy budżetowej.⁶³¹

Z kręgu państwowych funduszy celowych należało natomiast wykluczyć Krajowy Fundusz Kapitałowy, stanowiący w istocie rzeczy „fundusz funduszy”, bowiem przeznaczeniem tej instytucji jest inwestowanie w inne fundusze kapitałowe. Kwestia ta została sprecyzowana przez ustawodawcę w ramach art. 5 ustawy z dnia 4 marca 2005 roku o Krajowym Funduszu Kapitałowym.⁶³² W myśl powołanego przepisu wyłącznym przedmiotem działalności tej

⁶²⁵ Zob. J. Szolno-Koguc, Fundusz celowy w świetle..., s. 18.

⁶²⁶ Por. art. 29 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

⁶²⁷ Zob. ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1262). Celem utworzenia tej instytucji było dążenie do zwiększenia dostępności kredytu oraz możliwości pozyskiwania środków z emisji obligacji na realizację przedsięwzięć-projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

⁶²⁸ Ustawodawca w art. 3 powołanej ustawy wyraźnie wskazuje, że zasoby te nie stanowią środków publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

⁶²⁹ Por. np. C. Kosikowski, System funduszy celowych i niektórych innych jednostek sektora finansów publicznych, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod. red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2008, s. 423.

⁶³⁰ Tekst. jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 z późn. zm.

⁶³¹ Zob. art. 35 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy.

⁶³² Dz. U. Nr 57 poz. 491.

instytucji jest udzielanie wsparcia finansowego funduszom kapitałowym, inwestującym w przedsiębiorców mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności zaś podejmujących przedsięwzięcia innowacyjne lub prowadzących działalność badawczo-rozwojową. Należy dodać, że wsparcie to ma charakter pomocy publicznej. Istotną rolę odgrywa także fakt, że pomimo ustawowej podstawy utworzenia i korzystania z dotacji celowych otrzymywanych z budżetu państwa (jak też środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej) omawiany fundusz działa od chwili jego utworzenia jako spółka akcyjna. Tymczasem ustawodawca wyraźnie z zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych wyłączył wszystkie spółki prawa handlowego.⁶³³

Podobna sytuacja dotyczy Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych, który również charakteryzuje ustawowy sposób powołania⁶³⁴ i finansowanie przy użyciu dotacji otrzymywanych z budżetu państwa, budżetów samorządowych bądź z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Omawiana instytucja należy jednak do grupy funduszy nie objętych regulacją ustaw o finansach publicznych. Wynika to z faktu, że przepisy ustaw tworzących te podmioty nie określają wprost tych instytucji jako funduszy prawa finansów publicznych, zaś ich plany finansowe nie są załączane do ustawy budżetowej.⁶³⁵

Można więc zauważyć, iż także na gruncie kolejnych wydań ustaw o finansach publicznych nie zostały definitywnie rozstrzygnięte problemy (występujące uprzednio pod rządem prawa budżetowego z 1991 r.)⁶³⁶ związane z wdrożeniem konstrukcji państwowego funduszu celowego w polskim systemie prawnym.

3.4.3. Podsumowanie

Należy zauważyć, że w okresie po 2004 r. ustawodawca zdecydował się w dalszym ciągu na uregulowanie funkcjonowania istotnej części sektora finansów publicznych przez odwołanie się do konstrukcji państwowego funduszu celowego.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych niewiele zmieniła w zakresie definicji tej instytucji. Nowe przepisy posługiwały się jednak innymi kryteriami w celu

⁶³³ Por. art. 4, ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach z dnia 30 czerwca 2005 r. Dotyczyło to zresztą również Funduszu Górnośląskiego.

⁶³⁴ Fundusz ten powołano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogródkach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419). W ten sposób ustawodawca zastąpił Fundusz Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych, działający uprzednio na podstawie ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogródkach działkowych (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 z późn.zm.).

⁶³⁵ Zob. J. Szolno-Koguc, Fundusz celowy w świetle ..., s. 19.

⁶³⁶ Por. podrozdział 3.1.2.

określenia, który fundusz jest traktowany właśnie jako państwowy fundusz celowy w rozumieniu tej ustawy, co oznaczało zawężenie przez ustawodawcę kręgu instytucji należących do tej sfery.

Do zalet omawianej regulacji należy zaliczyć przede wszystkim szersze niż dotychczas uregulowanie zakresu funkcjonowania gospodarki funduszowej. Ponadto prawodawca zdecydował się nie powracać do występującej w latach 1999-2004 zasady blokowania dalszego jej rozwoju, która nie sprawdziła się w praktyce oraz budziła wiele wątpliwości i kontrowersji.

Niepokojącym zjawiskiem była natomiast dalsza rozbudowa przepisów poświęconych innemu niż przewidziany przez plan finansowy sposobowi przeznaczania środków funduszu celowego. Trzeba też odnotować nierealizowanie nakazu (zawartego w art. 99 ust. 2 pkt 2 oraz art. 184 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych) umieszczenia w ustawie lub uchwale budżetowej planów finansowych odpowiednio państwowych lub samorządowych funduszy celowych.⁶³⁷

Ustawodawca poprzez upodobnienie funkcjonowania gospodarki funduszowej do reguł rządzących systemem budżetowym zamierzał przeciwdziałać negatywnym zjawiskom związanym z funkcjonowaniem funduszy, co stawiało pod znakiem zapytania dalszą zasadność wyodrębniania tego typu instytucji. Jak się wydaje, bardziej racjonalne byłoby ewentualne rozważenie ograniczenia istniejącego dotychczas zakresu gospodarki funduszowej wraz z ewentualną przebudową systemu budżetowego. W świetle niektórych propozycji miałby on się np. składać z budżetu ogólnego oraz szeregu budżetów specjalnych, które przejęłyby finansowanie zadań części zlikwidowanych funduszy celowych. Istotne byłoby także przyjęcie nowych zasad ewidencji i sprawozdawczości w zakresie dochodów i wydatków budżetowych, które w większym niż dotychczas stopniu ukazywałyby istniejący w danym momencie stan finansów publicznych.⁶³⁸

3.5. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.

3.5.1. Zagadnienia ogólne

⁶³⁷ Zob. w tej mierze np. załącznik nr 5, zamieszczony w ustawie budżetowej na 2007 r. z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz. U. nr 15, poz. 749).

⁶³⁸ Por. w tej mierze projekt ustawy o finansach publicznych, który został skierowany przez posłów klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej do Marszałka Sejmu w dniu 14 marca 2003 r. (Druk sejmowy nr 1828).

Zaledwie po czterech latach obowiązywania ustawy o finansach publicznych z 2005 r. w dniu 27 sierpnia 2009 r. Sejm uchwalił nową ustawę o finansach publicznych.⁶³⁹ Terminy i zasady wejścia w życie tego aktu prawnego określiła przyjęta równolegle Ustawa-przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

W ramach nowej regulacji ustawodawca dokonał dość istotnych zmian w zakresie funkcjonowania gospodarki funduszowej. Warto tutaj zauważyć na wstępie, że w odróżnieniu od dotychczasowej praktyki legislacyjnej, nowa ustawa o finansach publicznych wymieniła objęte zakresem jej regulacji jednostki organizacyjne oraz określiła ich zakres, zasady działania i organizację.⁶⁴⁰

3.5.2. Gospodarka funduszowa a przemiany w sektorze finansów publicznych

1. Od początku okresu transformacji w Polsce zakres sektora finansów publicznych podlegał przeobrażeniom, przy czym od początku tworzenia katalogu jego jednostek zaliczano tutaj fundusze celowe. Tym niemniej jednak ustawodawcy nigdy nie udało się sklasyfikować w jednorodny sposób kryteriów przynależności tych instytucji do sektora tych instytucji. W efekcie na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych występują one jednocześnie w postaci formy organizacyjno-prawnej (państwowych funduszy celowych) oraz jako imiennie wskazane podmioty. W tym ostatnim przypadku chodzi o wyodrębnienie ZUS wraz z zarządzanymi przez niego funduszami, KRUS (i zarządzane przez jego prezesa fundusze) oraz NFZ.⁶⁴¹

Pomimo osiągnięcia pewnego postępu w zakresie porządkowania struktury sektora finansów publicznych i dostosowaniu jej do wymogów międzynarodowych istniejące w chwili obecnej rozwiązania prawno-organizacyjne w dalszym ciągu są przedmiotem wątpliwości doktrynalnych. Warto tu zaznaczyć, że liczne kontrowersje wzbudza przede wszystkim wyodrębnienie w ramach tej konstrukcji trzech podsektorów (centralnego, samorządowego oraz rządowego).

Autorzy kontestujący tego typu rozwiązania powołują się przede wszystkim na fakt ich sprzeczności z powszechnie stosowanymi w ramach Unii Europejskiej wymogami

⁶³⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 885).

⁶⁴⁰ W przypadku funduszy celowych zob. art. 1 pkt 2 tej ustawy oraz w szczególności J. Charytoniuk, Nowa ustawa o finansach publicznych z komentarzem, Warszawa 2009, s.48.

⁶⁴¹ Por. art. 9 pkt 7-9 ustawy o finansach publicznych.

statystycznymi.⁶⁴² W dodatku podnoszą oni, że regulator krajowy posługuje się podmiotowym kryterium formy organizacyjnej, natomiast w unijnym systemie Esa 95⁶⁴³ podstawą zaliczenia do rządowego sektora finansów publicznych jest kryterium przedmiotowe w postaci wyodrębnienia rodzaju działalności i sposobu jej finansowania.⁶⁴⁴ W efekcie konstatują oni, że w praktyce sektor finansów publicznych okazuje się być bardziej pojęciem statystycznym niż istniejącym w praktyce segmentem realnej gospodarki.⁶⁴⁵ Stąd też w doktrynie postuluje się prowadzenie dalszych prac nad dostosowaniem przyjętych w naszym kraju standardów do wymogów Unii Europejskiej.⁶⁴⁶

Na gruncie obecnej regulacji prawnej państwowe fundusze celowe będą nadal jednostkami organizacyjnymi tego sektora, choć zarazem utraciły one status jego jednostek organizacyjnych. W praktyce oznacza to, że osiągnięte przez te instytucje wyniki finansowe będą wliczane do ogólnego bilansu sektor finansów publicznych, natomiast wymagalne zobowiązania będą wpływać na wielkość państwowego długu publicznego.⁶⁴⁷

3.5.3. Charakterystyka wprowadzonych zmian legislacyjnych

1. Pod rządem poprzednio obowiązujących regulacji prawnych fundusze celowe często posiadały odrębną osobowość prawną, rzadziej natomiast stanowiły jedynie wyodrębnione na rachunku bankowym środki publiczne, którymi dysponował organ wskazany w ustawie.⁶⁴⁸ Ustawodawca, wprowadzając w 2009 r. kolejną wersję ustawy o finansach publicznych, zdecydował się jednak na radykalny krok w postaci całkowitej eliminacji możliwości działania państwowych funduszy celowych w formie osób prawnych.

Tak więc na gruncie obecnego stanu prawnego poszczególne uprawnienia i obowiązki w stosunku do środków finansowych czy też innych praw majątkowych funduszy mają być wykonywane przez dysponenta funduszu.⁶⁴⁹ Zgodnie natomiast z art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest nim minister bądź inny organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz.

W doktrynie wydaje się w chwili obecnej przeważać aprobata dla pozbawienia funduszy

⁶⁴² Zob. E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego...*, s. 23 i n.

⁶⁴³ Został on wprowadzony rozporządzeniem Rady Wspólnoty Europejskiej nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 310 z 30 listopada 1996 r., s. 1-469).

⁶⁴⁴ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 79.

⁶⁴⁵ Tamże, s. 80.

⁶⁴⁶ E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego...*, s. 32.

⁶⁴⁷ M. Mekiński, *Finanse publiczne 2010*, Warszawa 2010, s. 18.

⁶⁴⁸ C. Kosikowski, *Nowa ustawa...*, s. 138.

⁶⁴⁹ Por. np. art. 32 ustawy o finansach publicznych.

samodzielności finansowej i uczynienia dysponenta podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie gospodarki finansowej tych instytucji. Wprowadzenie tego rozwiązanie niewątpliwie ujednolici reguły ich funkcjonowania, co powinno sprzyjać bardziej sprawnemu ich zarządzaniu czy też nadzorowaniu. Zauważa się jednocześnie, iż z prawnego punktu widzenia oznacza to obciążenie Skarbu Państwa w zakresie ponoszenia odpowiedzialności z tytułu istnienia określonych zobowiązań konkretnego funduszu celowego.⁶⁵⁰

2. Kolejną istotną zmianą w zakresie funkcjonowania gospodarki funduszowej jest to, że nowa ustawa o finansach publicznych w swych licznych przepisach (w tym także w katalogu jednostek sektora finansów publicznych) wymienia już tylko „państwowe fundusze celowe”. Pozostawienie tej kategorii podmiotowej z równoczesnym pozbawieniem jej osobowości prawnej oznacza, że fundusze te (zgodnie ze stosowaną dotychczas konwencją terminologiczną) mają stanowić „wyodrębniony rachunek bankowy”. Oznacza to jednak powtórzenie przez ustawodawcę opisywanego już uprzednio błędu, polegającego na utożsamianiu funduszu celowego z urządzeniem księgowym i instytucją prawa bankowego, przeznaczoną do ewidencjonowania operacji dokonywanych w ramach gospodarki funduszowej.⁶⁵¹ Tymczasem instytucja ta stanowi powiązanie przychodów publicznych pochodzących z określonych źródeł z wydatkami na wyodrębnione cele (zadania).

Z powyższych względów ustawowa definicja państwowego funduszu celowego jako wyodrębnionego rachunku bankowego jest merytorycznie niepoprawna.

Pod rządem aktualnej regulacji prawnej ustawodawca nie przewidział więc istnienia innych podmiotów gospodarki funduszowej niż państwowe fundusze celowe, które w dodatku nie mogą już posiadać osobowości prawnej. Poważnym problemem jest jednak to, że zarazem nie sprecyzowano formy prawnej, w jakiej mają działać fundusze niebędące państwowymi funduszami celowymi, a na dodatek często nie wiadomo, czy instytucje te przynależą do sektora finansów publicznych. O kłopotach z interpretacją wspomnianego przepisu może świadczyć fakt, iż ustawa budżetowa na 2006 r. w załączniku poświęconym przedstawieniu planów finansowych państwowych funduszy celowych znalazł się plan Państwowego Funduszu Kombatantów, którego jedynym źródłem finansowania była dotacja uzyskana z budżetu państwa.⁶⁵²

Ustawodawca nie przewidział natomiast możliwości tworzenia samorządowych funduszy celowych, co wzbudziło (zwłaszcza w odniesieniu do funduszy ochrony środowiska i

⁶⁵⁰ C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, PiP 2009 nr 12, s. 12.

⁶⁵¹ M. Mekiński, *Finanse publiczne...*, s. 18.

⁶⁵² E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s. 110. Zob. też ustawę budżetową na 2006 r. z dnia 17 lutego 2006 (Dz. U. Nr 35, poz. 244).

gospodarki wodnej) pewne wątpliwości w piśmiennictwie. Jednocześnie jednak zwracano uwagę na to, że o funkcjonowaniu tych instytucji w gruncie rzeczy nie decydowały władze samorządowe.⁶⁵³

Przepisy Ustawy-przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych określają sposób likwidacji tych instytucji, jak również ich przekształcenia w samorządowe osoby prawne. Ujmując rzecz w największym uproszczeniu należy tutaj powiedzieć, że zadania i środki samorządowych funduszy celowych zostały formalnie objęte regułami gospodarki budżetowej.

3. Utrzymano także oczywiście ustawowy wymóg powoływania państwowych funduszy celowych jako formy finansowania zadań publicznych, przy czym oczywiście nie mogą one powstawać na podstawie postanowień samej ustawy o finansach publicznych ani też rokrocznie uchwalanych ustaw budżetowych.

W świetle regulacji art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych pod pojęciem państwowego funduszu celowego należy rozumieć zasób środków pieniężnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw. Ich przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty (pod rządem poprzedniej regulacji prawnej-wydatki) są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. W piśmiennictwie ocenia się, że obecnie określone przez ustawodawcę kryteria spełnia około 30 funduszy celowych, wśród których połowę stanowią tzn. fundusze systemu budżetowego, które są zasilane przez dotacje udzielane z budżetu państwa.⁶⁵⁴

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że definiując państwowy fundusz celowy posłużono się pojęciem środków publicznych w znaczeniu nadanym przez ustawę o finansach publicznych. Oznacza to, że wyłącznym źródłem przychodów tych instytucji mogą być wpływy ze sprzedaży wyrobów i świadczonych usług, a nawet dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych (w tym także uzyskane z tytułu umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze).⁶⁵⁵

Ustawodawca natomiast ponownie nie zaliczył do funduszy celowych instytucji, dla których jedynym źródłem przychodów (z wyłączeniem odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym) stanowi dotacja uzyskana z budżetu państwa.⁶⁵⁶ W piśmiennictwie aprobuje się to rozwiązanie wskazując, że skoro fundusz nie posiada własnych przychodów, tym samym jego wyodrębnienie z budżetu jest sztuczne i przeczy samej idei rozwoju

⁶⁵³ Por. C. Kosikowski, *Reforma finansów...*, s. 12. Szerzej piszę o tym w następnym rozdziale.

⁶⁵⁴ K. Sawicka *Ustawa o finansach...*, s. 83. Zob. również C. Kosikowski, *Nowa ustawa...*, s. 140 i n.

⁶⁵⁵ Por. szerzej A. Mierzwa, (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod red. P. Smolenia, Warszawa 2012, s. 297.

⁶⁵⁶ Zob. art. 29 ust. 8 ustawy o finansach publicznych.

gospodarki funduszowej.⁶⁵⁷

4. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych państwowe fundusze celowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w tej ustawie, co oznacza podjęcie próby ujednolicenia zasad gospodarki finansowej wszystkich tego typu instytucji. Jednakże o ostatecznym kształcie konkretnego funduszu i jego gospodarki finansowej rozstrzygają przepisy ustawy powołującej go do życia, w przepisach wykonawcze do tego aktu prawnego oraz do ustawy o finansach publicznych oraz w ustawach, do których stosowania odsyła ten akt prawny.⁶⁵⁸

W literaturze zwraca się też uwagę, iż art. 29 ust. 8 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. stwarzał możliwość wydawania aktów wykonawczych, regulujących szczegółowe zasady gospodarki finansowej niektórych państwowych funduszy celowych. Po wejściu w życie przepisów aktualnie obowiązującej ustawy nie ma już takich możliwości, a ponadto uprzednio wydane w tej materii akty przestały obowiązywać z końcem 2010 r.⁶⁵⁹

W przeciwieństwie do pozostałych jednostek sektora finansów publicznych w ustawie o finansach publicznych nie określono elementów treści planu finansowego funduszu. W piśmiennictwie domniemywa się, że ustawodawca uznał zapewne, że materia ta powinna znaleźć się właśnie w ustawie powołującej fundusz i w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. Jednakże takie podejście może budzić pewne wątpliwości, ponieważ, skoro (w świetle art. 10 ust. 1 omawianej ustawy) do państwowych funduszy celowych stosuje się zasady gospodarki finansowej określone w ustawie o finansach publicznych, tym samym właśnie w tym akcie prawnym należało odnieść się do tych zasad w sposób dostatecznie pogłębiony. Prowadzenie przez jednostkę sektora finansów publicznych gospodarki na podstawie planu finansowego stanowi przecież jedną z podstawowych reguł gospodarowania publicznymi zasobami pieniężnymi. Stąd też określenie w ustawie struktury i treści planu finansowego funduszu jest wypełnieniem nakazu płynącego z tej zasady.⁶⁶⁰

W myśl art. 10 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do szeregu innych podmiotów sektora finansów publicznych (np. NFZ oraz funduszy zarządzanych przez nich ZUS czy KRUS) przepisy ustawy o finansach publicznych stosuje się w tym zakresie odpowiednio. W tych więc przypadkach nacisk jest położony na sięgnięcie do ustaw stanowiących podstawę utworzenia tych instytucji. Częstokroć jednak szcątkowy charakter

⁶⁵⁷ Por. K. Sawicka, Ustawa o finansach..., s. 83.

⁶⁵⁸ Tamże..., s. 47. Zob. także Kucia-Guściora B., Stan regulacji prawnej w zakresie funduszy celowych, (w:) Uwarunkowania i bariery w zakresie naprawy finansów publicznych, pod red. J. głuchońskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s.343 i n.

⁶⁵⁹ Por. szerzej C. Kosikowski, Nowa ustawa..., s. 146-148.

⁶⁶⁰ K. Sawicka, Ustawa o finansach..., s. 74.

tych regulacji⁶⁶¹ (co ma miejsce zwłaszcza w stosunku do funduszy związanych z ubezpieczeniem społecznym i zadaniami socjalnymi) rodzi konieczność posługiwania się przepisami ustawy o finansach publicznych.⁶⁶²

Zgodnie z art. 29 ust. 8 tego aktu prawnego koszty państwowych funduszy celowych będą mogły być pokrywane jedynie w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących przychody, w tym także dotacje pochodzące z budżetu państwa oraz pozostałości środków z poprzednich okresów. Należy zauważyć, że w świetle ust. 7 powołanego artykułu jedynie przepisy ustawy tworzącej dany fundusz mogą być podstawą zasilenia gospodarki funduszowej dotacją uzyskaną z budżetu państwa i innych jednostek sektora finansów publicznych bądź też mogą umożliwiać udzielenie przez fundusz pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego.⁶⁶³ Pośrednio taką możliwość potwierdza kształt regulacji prawnej zawartej w art. 29 ust. 11 ustawy o finansach publicznych, z której wynika nakaz przeznaczenia w pierwszej kolejności zwiększonych przychodów funduszu (uzyskanych w trakcie roku) na spłatę jego zobowiązań wymagalnych (w tym także kredytów i pożyczek).⁶⁶⁴

5. Zawarte w ustawie o finansach publicznych regulacje szczegółowe wskazują na zamiar wzmocnienia roli planu finansowego jako podstawy prowadzenia gospodarki funduszowej. Przejawia się to przede wszystkim w poszerzeniu okresu i zakresu planowania o sporządzanie planów finansowych funduszy, w tym także w ramach układu zadaniowego (obejmującego m.in. zestawienie zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i na dwa kolejne lata).⁶⁶⁵ Na szczególną uwagę zasługuje zawarta w art. 142 pkt 11 tej ustawy koncepcja „skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata”, który w założeniu ustawodawcy miał odgrywać istotną rolę również w procesie zarządzania państwowymi funduszami celowymi. W świetle powołanego przepisu plany te stanowią uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej, stanowiącego jedyny dokument rządowy, w ramach którego dokładnie omówiona jest treść budżetu.⁶⁶⁶ Ponadto ustawodawca w art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określił sposób ujęcia planów finansowych

⁶⁶¹ Zob. np. rozdział 13 ustawy prawo autorskie, który został poświęcony Funduszowi Promocji Twórczości.

⁶⁶² Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy te niekiedy odsyłają do dalszych regulacji ustawowych. Por. w bliżej na temat tych kwestii C. Kosikowski, *Nowa ustawa...*, s. 105; K. Sawicka, *Ustawa o finansach...*, s. 47.

⁶⁶³ Zob. art. 47 ust. 1 a pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

⁶⁶⁴ K. Sawicka, *Ustawa o finansach...*, s. 85.

⁶⁶⁵ Tamże, s. 84. Por. również art. 32 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁶⁶ Rada Ministrów nie jest bowiem zobowiązana do opracowywania dodatkowych wyjaśnień na ten temat przeznaczonych nie dla posłów, ale dla poinformowania opinii publicznej. Taką opinię prezentują E. Malinowska-Misiąg oraz W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 514.

państwowych funduszy celowych w załączniku do ustawy budżetowej⁶⁶⁷ przy czym w doktrynie postuluje się umieszczenie tego przepisu w ramach art. 29 tej ustawy.⁶⁶⁸

Należy też zwrócić uwagę na uregulowanie kwestii dokonywania przez dysponenta (to znaczy odpowiedniego ministra lub innego organu dysponującego funduszem) zmian, polegających na zwiększeniu kwot przychodów i odpowiednio kosztów państwowego funduszu celowego.⁶⁶⁹ Zgodnie z art. 29 ust.12 ustawy o finansach publicznych niezbędne jest uzyskanie zarówno zgody Ministra Finansów, jak i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. Jednakże równocześnie ustawodawca w ust. 10 omawianego przepisu zastrzegł, że zmiany tego planu nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa.

W piśmiennictwie ocenia się, że wbrew zamierzeniom projektodawców w praktyce nie uległa wzmocnieniu rola planu finansowego jako podstawy prowadzenia gospodarki funduszowej, który jest sporządzany obowiązkowo w razie braku szczegółowej regulacji w ustawie powołującej do życia dany fundusz.⁶⁷⁰ Co więcej, zauważa się, że ewentualne wprowadzone zmiany w tych planach (które będą dokonywane zgodnie z trybem określonym w art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych) nie mogą odbiegać od treści planu stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej.⁶⁷¹

6. Do rozwiązań mających usprawnić funkcjonowanie gospodarki funduszowej należy zaliczyć poddanie jej regułom kontroli zarządczej, która zastąpiła istniejącą uprzednio kontrolę finansową. Swoim zakresem obejmuje ona wszystkie aspekty działalności funduszu, w tym zwłaszcza w zakresie formułowania celów, zadań i sprawdzania ich realizacji zgodnie z założonymi kryteriami.⁶⁷² Organizacja i zapewnienie funkcjonowania adekwatnej oraz efektywnej kontroli zarządczej należy m.in. do obowiązków ministra kierującego danym działem administracji rządowej. Przede wszystkim należy tu jednak wymienić kierownika danej jednostki sektora finansów publicznych, który ponosi odpowiedzialność za wdrożenie oraz monitorowanie odpowiednich procedur, zmierzających do realizacji przez fundusze ich zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kierownik korzysta w tym zakresie ze wsparcia audytu wewnętrznego, który działając w niezależny i obiektywny sposób ocenia funkcjonowanie kontroli zarządczej i formułuje zmierzające do jej usprawnienia wnioski. Zgodnie z art. 274 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych audyt

⁶⁶⁷ Obowiązek zamieszczenia tych planów wprowadził art.122 ust.1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych.

⁶⁶⁸ C. Kosikowski, Nowa ustawa..., s. 151.

⁶⁶⁹ Art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁷⁰ Zob. A. Mierzwa, Ustawa o finansach..., s. 302.

⁶⁷¹ Por. szerzej tamże, s. 303.

⁶⁷² Zob. art. 68-71 ustawy o finansach publicznych.

wewnętrzny jest prowadzony również w państwowych funduszach celowych w przypadku przekroczenia w planie finansowym sumy 40 000 PLN, przy czym fakultatywny audyt możliwy jest do przeprowadzenia w przypadku nieprzekroczenia tej kwoty.⁶⁷³

Ważnym aspektem funkcjonowania państwowych funduszy celowych jako jednostek sektora finansów publicznych jest możliwość wprowadzenia przez ministra kierującego działem administracji rządowej formalnego obowiązku planowania ich działalności, co ma przyczyniać się do prawidłowego zarządzania zasobami danego funduszu.⁶⁷⁴ Stosowne plany oraz sprawozdania powinny uwzględniać zadania, wynikające z planowania i sprawozdawczości związanej z budżetem zadaniowym, przy czym podlegają one obowiązkowi publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej.⁶⁷⁵

Aktualnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych poszerzyła więc obowiązki sprawozdawcze i publikacyjne w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej funduszy celowych.⁶⁷⁶ W ten sposób ustawodawca zmierza do odzwierciedlenia przebiegu dokonywanych operacji finansowych i gospodarczych celem dokonania właściwej oceny osiągniętych rezultatów oraz ewentualnego podjęcia działań korygujących.

7. W piśmiennictwie zwraca się jednak uwagę na ciągle występujący brak jasnej i wewnętrznie spójnej koncepcji struktury finansów publicznych oraz sektora finansów publicznych. W szczególności dotyczy to zmian w zakresie wykorzystania nadwyżek finansowych poszczególnych funduszy celowych, które ewidentnie mają na celu przesuwanie na jutro dzisiejszych problemów, nie zaś stworzenie w tej materii trwałego systemu.⁶⁷⁷ Ponadto (pomimo przyjęcia szeregu porządkujących rozwiązań, regulujących podstawy gospodarki funduszowej) nie udało się stworzyć jednolitych rozwiązań w zakresie gromadzenia informacji obejmujących nie tylko dane o działalności funduszy, ale nawet o ich aktualnej ilości.

Koresponduje to z szerszym problemem, jakim jest nieokreślenie (pod rządem kolejnych ustaw o finansach publicznych) zakresu i zasad działania jednostek sektora finansów publicznych (w tym także państwowych funduszy celowych).⁶⁷⁸ Również na gruncie aktualnego stanu prawnego większość kwestii organizacyjnych tych instytucji unormowana

⁶⁷³ Szerzej por. na ten temat Z. Ofiarski, (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010, s. 764-765.

⁶⁷⁴ Zob. w tej mierze również art. 41 ust. 2 pkt g ustawy o finansach publicznych.

⁶⁷⁵ Bliżej por. w szczególności K. Sawicka, *Formy...*, s. 76-77.

⁶⁷⁶ Podobnie jak obowiązek corocznego składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez danego kierownika jednostek sektora finansów publicznych. Zob. w tej mierze art. 70 ust. 5 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

⁶⁷⁷ T. Machelski, *Problem konsolidacji finansów...*, s. 153.

⁶⁷⁸ Por. C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce ...*; tenże, *Nowa ustawa o finansach...*, s. 21 (por. także art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy).

jest w ramach aktów prawa powszechnie obowiązującego, innych niż ustawa o finansach publicznych. Ponadto część unormowań określana jest w drodze wydawania statutów regulujących szczegółowo funkcjonowanie poszczególnych podmiotów. Są one przyjmowane w formie zarządzeń (a więc aktów prawa wewnętrznie obowiązującego), co z pewnością nie sprzyja konsolidacji systemu finansów publicznych. Najistotniejszym problemem jest jednak to, że pomimo swojej nazwy ustawa o finansach publicznych normuje zasadniczo jedynie budżetowe wydatki państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie nie ma praktycznego znaczenia nadawanie poszczególnym dokumentom (tworzonym w wykonaniu dyspozycji tej ustawy-takich jak Wieloletni Plan Finansowy Państwa) odpowiednich nazw mających sugerować konsolidację sektora finansów publicznych.⁶⁷⁹

Poważnym błędem ustawodawcy wydaje się być także nieobjęcie sfery państwowych funduszy celowych (w przeciwieństwie do sektora budżetowego) regułami wieloletniego planowania finansowego. Warto wspomnieć, iż na przykład pierwsze legislacyjne próby w zakresie wprowadzenia tych reguł wieloletniego planowania podjęte zostały przez władze PRL już w latach siedemdziesiątych.⁶⁸⁰

Podjęcie tego typu decyzji powinno wynikać ze scharakteryzowanych uprzednio właściwości gospodarki funduszowej, której istota z reguły bazuje na działalności prowadzonej właśnie w perspektywie wieloletniej. Ponadto w ramach literatury przedmiotu podkreśla się, że w pełni świadomą politykę finansową państwo może prowadzić jedynie w odniesieniu do całego sektora finansów publicznych, gdyż tylko wówczas może ono dokonywać redystrybucji finansowej pomiędzy poszczególne ogniwa tego sektora.⁶⁸¹

3.6. Gospodarka funduszowa a system budżetowy

1. Występowanie szeregu trudności o charakterze legislacyjnym czy terminologicznym, dotyczących funkcjonowania funduszy celowych, dotyczyło w szczególności funkcjonowania „styku” gospodarki funduszowej i systemu budżetowego państwa.

Godnym podkreślenia jest to, że na gruncie Prawa budżetowego z 1991 r. wśród dochodów budżetu państwa zostały wyliczone w szczególności „wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych”⁶⁸² (przy czym odpowiednio

⁶⁷⁹ T. Machelski, Problem konsolidacji finansów..., s. 153. Zob. również poświęcone tej problematyce przepisy ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (art.103-108).

⁶⁸⁰ T. Machelski, Problem konsolidacji finansów..., s.151.

⁶⁸¹ Por. C. Kosikowski, Reforma finansów w Polsce..., s. 6.

⁶⁸² Art. 3 ust. 1 pkt 6 Prawa budżetowego.

wydatkami tego budżetu były również „dotacje do... państwowych funduszy celowych”).⁶⁸³ Przepisy omawianego aktu prawnego nie wyjaśniały jednak tego, jak miało być rozumiane pojęcie wpłat uiszczanych przez państwowy fundusz celowy. Warto ponadto dodać, że kwestie tego typu nie zostały również uregulowane na gruncie przepisów wykonawczych do prawa budżetowego, które normowały funkcjonowanie jednostek gospodarki pozabudżetowej (to znaczy środków specjalnych, zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych).⁶⁸⁴ Rozwiązanie wspomnianego problemu przyniosła dopiero dokonana w 1994 r. nowelizacja Prawa budżetowego,⁶⁸⁵ na mocy której ustawodawca wprowadził zasadę zwrotu do budżetu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości. W związku z wprowadzeniem tej zmiany można było przyjmować, że wpłatą taką jest właśnie zwrot tego typu dotacji. Wcześniej jednak przyjmowano rozumienie omawianej konstrukcji jako „wpłaty nadwyżek środków finansowych funduszy celowych” (odwołując się do rozwiązania wywodzącego się jeszcze z Prawa budżetowego z 1984 r.).⁶⁸⁶ Konkludując-pozwolę sobie wyrazić opinię, że omawiany tutaj (a także w podrozdziale 3.1) szereg problemów o charakterze legislacyjnym czy terminologicznym (dotyczących również np. rozróżnienia między „dochodami państwa” a „dochodami budżetu państwa” czy „budżetem państwa” a „ustawą budżetową”) wydają się powielać pewne błędy z przeszłości. Mam na myśli utrwalanie się wspomnianych trudności, związanych z kontynuowaniem traktowania systemu finansów publicznych w sposób charakterystyczny dla okresu PRL.⁶⁸⁷

2. Jak już wspominałem, w myśl art. 18 ust. 5 Prawa budżetowego z 1991 r. gospodarka finansowa państwowego funduszu celowego opierać się miała na planie przychodów i rozchodów tej instytucji, stanowiącego integralną część ustawy budżetowej w postaci stosownego załącznika.⁶⁸⁸ Stanowiący podstawę udzielania rządowi absolutorium z wykonania budżetu państwa (po wysłuchaniu opinii NIK) art. 54 ust. 2 pkt 4 Prawa budżetowego precyzował, że stosowne sprawozdanie Rady Ministrów zawiera również „dochody i wydatki państwowych funduszy celowych”. Można z całym przekonaniem zaznaczyć, że wprowadzenie tego typu rozwiązań prowadziło do realizacji zasady rozliczania

⁶⁸³ Art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

⁶⁸⁴ Taki katalog tych jednostek został wymieniony w art. 12 pkt. 5 Prawa budżetowego. Zob. tutaj na szereg Rozporządzeń Ministra Finansów wydanych w dniu 8 maja 1991 r. w sprawie: zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 183), środków specjalnych jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 184) oraz gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 185).

⁶⁸⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 1994 r. o zmianie ustawy-Prawo budżetowe oraz ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 133, poz. 685). Zmiana ta weszła w życie z dniem 5 stycznia 1995 r.

⁶⁸⁶ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 143-144. Por. również art. 18 ust. 1 pkt 6 Prawa budżetowego z 1984.

⁶⁸⁷ Zob. rozważania zawarte w podrozdziale 2.2.2. oraz 2.2.3.

⁶⁸⁸ Por. podrozdział 3.2. 2.

gospodarki funduszowej w trybie określonym dla budżetu państwa, co miało prowadzić do poddania jej funkcjonowania regułom kontroli parlamentarnej. Realizacji tych zamierzeń miało służyć także dodawanie od początku lat dziewięćdziesiątych (a ściślej od 1991 r.) do tekstów ustaw budżetowych odrębnych załączników zatytułowanych: „Dochody i wydatki państwowych funduszy celowych”. Obejmowały one plany finansowe poszczególnych funduszy w formie przedstawienia przychodów i rozchodów tych instytucji.⁶⁸⁹

Poszerzenie zakresu ustaw budżetowych rodziło określone skutki prawne, m.in. w postaci powstania uprawnienia do dysponowania przez fundusze własnymi przychodami na pokrycie swoich potrzeb statutowych. Jednocześnie podmioty te zostały poddane (z pewnymi ustawowymi wyjątkami) rygorom gospodarki budżetowej.⁶⁹⁰ Ustawą budżetową objęte zostały plany finansowe państwowych funduszy celowych (określające „przychody i rozchody” tego typu instytucji), a równocześnie także ich „dochody i wydatki”.⁶⁹¹

Załączanie do projektu ustawy budżetowej (w postaci odrębnych załączników) planów finansowych państwowych jednostek organizacyjnych działających obok systemu budżetowego niewątpliwie służyło zapewnieniu rozszerzonej przedmiotowo kontroli parlamentarnej nad projektowaniem zasad i zakresu publicznej gospodarki finansowej. Kształt art. 18 ust. 5 Prawa budżetowego przyczynił się jednak w praktyce finansów publicznych do zawężenia zakresu kontroli publicznej gospodarki funduszowej poprzez fakt umieszczania w ramach załącznika do ustawy budżetowej planów jedynie państwowych funduszy celowych.

Ponadto od samego początku nie był jasny charakter prawny tych planów, gdyż nie sformułowano tutaj formalnego zakazu przekroczenia ustalonego planem poziomu wydatków w sytuacji, gdy miały one być sfinansowane przy pomocy dodatkowych (to znaczy ponadplanowych) dochodów.

3. W latach dziewięćdziesiątych nieustannym zmianom podlegała sama konstrukcja ustaw budżetowych, co niewątpliwie utrudniało uporządkowanie funkcjonowania gospodarki funduszowej i uzyskanie orientacji co do jej zakresu. Często bowiem wymieniano fundusze celowe zarówno w poszczególnych przepisach ustawowych, jak i w dołączanych do tych aktów prawnych załącznikach (tak było np. w przypadku ustawy budżetowej przyjętej na

⁶⁸⁹ Art. 18 ust. 5 Prawa budżetowego z 1991 r. Warto dodać, że art. 36 ust. 2 pkt. 1 i 2 poprzedniej wersji tej ustawy (z 1984 r.) wskazywał, że projekt ustawy budżetowej obejmuje przychody i rozchody funduszy celowych.

⁶⁹⁰ T. Dębowska-Romanowska, Komentarz do prawa budżetowego..., s. 131.

⁶⁹¹ Zob. art. 18 ust. 5 oraz art. 34 ust. 2 pkt. 2 Prawa budżetowego.

1994 r.).⁶⁹² W kolejnych latach liczba oficjalnych dokumentów państwowych dotyczących funduszy (oraz załączanych do tych ustaw) stale zresztą wzrastała (co niewątpliwie obrazuje wzrost ilości funkcji gospodarki funduszowej). Wspomniane trudności powiększały też liczne błędy i nieprawidłowości popełniane przy przygotowywaniu ustaw budżetowych (o czym szerzej piszę poniżej). Ponadto należy zauważyć, że uchwalane w latach 1991–1993 przepisy ustaw budżetowych wymieniały kwoty dochodów i wydatków gospodarki pozabudżetowej w poszczególnych częściach budżetu (podobnie jak miało to miejsce w okresie istnienia PRL). Dopiero bowiem wydawane od 1994 r. ustawy budżetowe zawierają zestawienia dochodów i wydatków państwowych jednostek gospodarki pozabudżetowej.⁶⁹³

Na przykład ustawa budżetowa na 1990 r.⁶⁹⁴ wymieniała kwoty przychodów i rozchodów funduszy celowych jako kwoty globalne odnoszące się do zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych.⁶⁹⁵ Warto też dodać, że wśród wydatków budżetu państwa w art. 1 ust. 2 pkt 2 tej ustawy wyodrębniono dotację na funkcjonowanie Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (w wysokości 7.066.970 mln zł, co stanowiło 3, 6 % wspomnianych wydatków). Ponadto w art. 15 ustalono odrębnie „udział w dochodach budżetu państwa” jednego z funduszy celowych (tj. Funduszu Rozwoju Kultury) w wysokości 15 % podatku od płac. Poza tym warto zauważyć, iż w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na 1991 r.⁶⁹⁶ wśród planów finansowych wymieniono też instytucje, których podstawa istnienia formalnie wygasła po dniu wejścia w życie przepisów Prawa budżetowego z 1991 r. (to znaczy uznanych za państwowe fundusze celowe Funduszu Literatury oraz Funduszu Twórczości Plastycznej). Znalazły się tam natomiast zbiorcze plany wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a jednocześnie brakowało szeregu istniejących w tamtym czasie funduszy (np. Funduszu Kościelnego, czy też Funduszu Daru Narodowego czy NFOŚiGW).⁶⁹⁷ Oznaczało to, że w gruncie rzeczy nie wykonano dyspozycji zawartej w art. 18 ust. 5 oraz art. 34 ust. 2 pkt. 2 z 1991 r. Prawa budżetowego, które to przepisy wyraźnie nakazywały obejmowanie ustawą budżetową planów finansowych funduszy celowych. Warto dodać, że wspomnianej zasady nie udało się zrealizować również

⁶⁹² Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 209). W szczególności o Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jest mowa w art. 8 ust. 1 i 2, natomiast o Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w art. 33. Ponadto wymieniono fundusze również w ramach czterech załączonych do ustawy budżetowej załączników (np. w załączniku nr 5 umieszczono plany finansowe państwowych funduszy celowych).

⁶⁹³ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 152.

⁶⁹⁴ Ustawa z dnia 23 lutego 1990 r. (Dz. U. Nr 13, poz. 82).

⁶⁹⁵ Art. 1 ust. 6 tej ustawy.

⁶⁹⁶ Ustawa z dnia: 23 lutego 1991 r. (Dz. U. z Nr 21, poz. 89); 26 września 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na 1991 r. oraz o zasadach wykonywania budżetu państwa w 1991 roku (Dz. U. Nr 86, poz. 391); 18 grudnia 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na 1991 r. (Dz. U. Nr 121, poz. 528).

⁶⁹⁷ Bliżej o tym: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 152.

po 1991 r., aczkolwiek stopniowo osiągnięto pewien postęp poprzez zwiększenie ilości funduszy, których plany zamieszczano w omawianym rodzaju aktów prawnych.

Ponadto należy odnotować tutaj fakt, iż w kolejnych latach w ustawach budżetowych nie wymieniano także wspomnianych kwot dochodów, wydatków oraz rozliczeń z budżetem państwa gospodarki funduszowej.

Z kolei w ustawie budżetowej na 1992 r.⁶⁹⁸ w załączniku nr 2 (zatytułowanym „Dochody i wydatki państwowych funduszy celowych na 1992 r.”) wymieniono plany finansowe jedenastu państwowych funduszy celowych.⁶⁹⁹

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż w budżecie państwa (na tamten rok) w układzie resortowym były przewidziane dotacje z budżetu na funkcjonowanie pewnych funduszy celowych, których planów finansowych nie zawierała jednak ustawa budżetowa. W załączniku nr 1 (w częściach zatytułowanych „Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „Urząd Rady Ministrów”) ustawodawca ustalił bowiem dotację dla dwóch tego typu instytucji (to znaczy odpowiednio dla Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa oraz Funduszu Kościelnego). Podobnie przedstawiała się sytuacja w kolejnych latach.⁷⁰⁰ Natomiast w latach 1992-1993 r. załączano (w odpowiednim załączniku) plany NFOŚiGW, jego wojewódzkich odpowiedników i utworzonego bez podstaw prawnych Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (traktowanego jak państwowy fundusz celowy).

Analiza treści ustaw budżetowych, obowiązujących w kolejnych latach, wskazuje, że po sześciu latach od wejścia w życie ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy nadal aktualny był problem rozliczenia zniesionych funduszy. Na przykład ustawa budżetowa na 1993 r.⁷⁰¹ zawierała przepisy dotyczące weksli wystawionych na rzecz Banku Handlowego SA przez likwidowany od dnia 1 stycznia 1991 r. Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego oraz należności zniesionych w 1991 r. funduszy celowych (to znaczy Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki, a także Centralnego Funduszu Rozwoju Turystyki i Wypoczynku).⁷⁰²

Warto dodać, że w uzasadnieniu⁷⁰³ do ustawy budżetowej na 1995 r.⁷⁰⁴ stwierdzono, iż tylko

⁶⁹⁸ Z dnia: 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 229) oraz 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy budżetowej na 1992 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 443).

⁶⁹⁹ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 154-155.

⁷⁰⁰ Por. np. załącznik nr 1 do ustawy budżetowej na 1994 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 209).

⁷⁰¹ Z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 64).

⁷⁰² Zob. odpowiednio art. 1 ust. 5 pkt 5 oraz art.33 i art. 40 tej ustawy.

⁷⁰³ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 1995 r., Druk sejmowy nr 688, Sejm II Kadencji, Warszawa 1994.

⁷⁰⁴ Z dnia 30 grudnia 1994 (Dz. U. z 1995 r. Nr 27, poz.141 oraz Dz. U Nr 52, poz. 237).

instytucje, których plany finansowe znalazły się w załączniku nr 5 są traktowane jako państwowe fundusze celowe. Z kolei w następnej ustawie budżetowej⁷⁰⁵ (w załączniku nr 5, zatytułowanym „Dochody i wydatki państwowych funduszy celowych na 1996 r.”) znalazł się także Fundusz Promocji Twórczości (na miejsce zlikwidowanych instytucji, tzn. Funduszu Literatury oraz Funduszu Twórczości Plastycznej).

Dopiero w latach dwutysięcznych konstrukcja ustaw budżetowych uległa pewnej stabilizacji, co teoretycznie mogło przyczynić się do uzyskanie orientacji w zakresie stanu gospodarki funduszowej. W praktyce jednak realizacja tego założenia okazała się utrudniona przede wszystkim z uwagi na coraz większy stopień ogólnej nieczytelności tych aktów prawnych i wykorzystywania funduszy celowych do rozmaitych zabiegów księgowych zmierzających do ukrycia rzeczywistego stanu finansów publicznych.⁷⁰⁶ Na przykład, w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej na 2010 r. umieszczono plany finansowe jedynie części istniejących obecnie państwowych funduszy celowych.⁷⁰⁷ Co więcej składane Sejmowi przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej nie obejmuje sprawozdania z wykonania tych planów i ma ono rachunkowy charakter, gdyż zawiera ono jedynie dane o przychodach oraz o kosztach tych jednostek.⁷⁰⁸

4. Istotne wydaje się także zwrócenie uwagi na fakt, iż analiza planów oraz wskaźników finansowych zawartych w poszczególnych ustawach budżetowych w omawianym okresie wskazuje na bardzo poważny udział gospodarki funduszowej (nawet w przyjmowanym, wąskim rozumieniu, to znaczy jedynie państwowych funduszy celowych) w bilansie finansów sektora publicznego. Tak więc omawiane instytucje były bardzo poważną pozycją bilansową w porównaniu nie tylko do pozostałych jednostek sektora gospodarki pozabudże-

Wykres nr 1. Rozmiary gospodarki funduszowej w latach 1991-2004

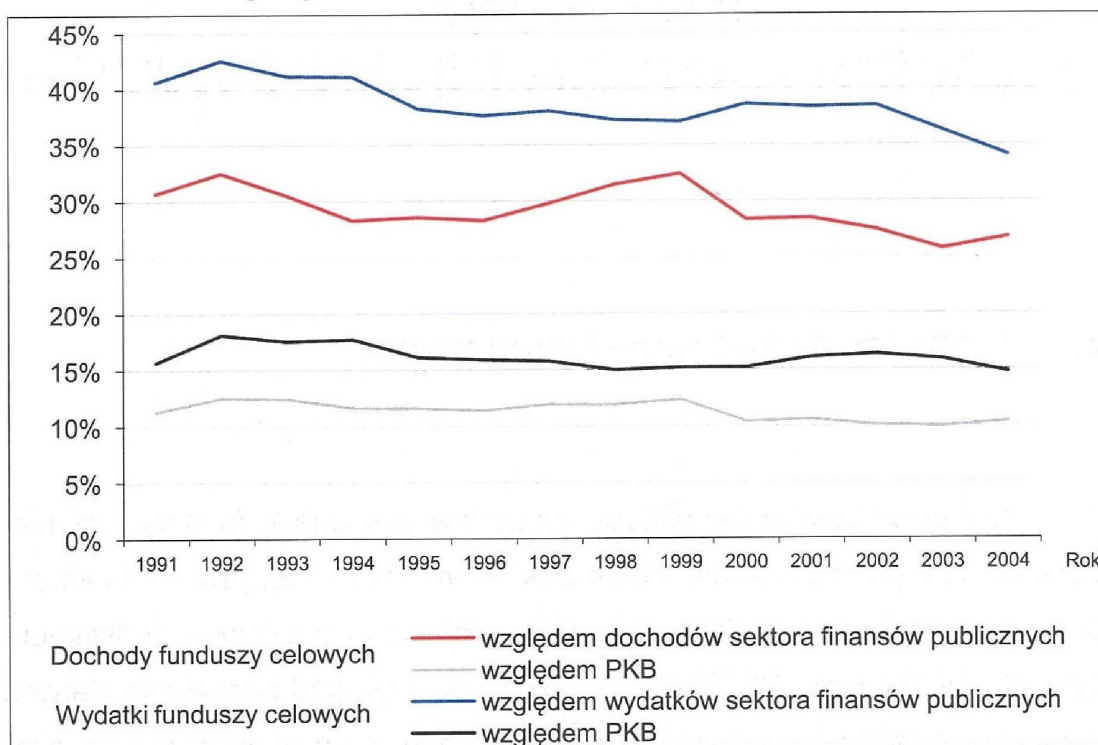
⁷⁰⁵ Z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz. U. Nr 19, poz.87).

⁷⁰⁶ Por. szerzej rozdział V i VI.

⁷⁰⁷ Z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19 poz. 102).

⁷⁰⁸ A. Mierzwa, Ustawa o finansach..., s. 303. Zob. też art.182 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

Dochody i wydatki funduszy celowych w latach 1991–2004



Źródło: K. Zubelewicz, Fundusze publiczne w Polsce w okresie transformacji (niepublikowana praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego w 2007 r.), s.139.

-towej (gdzie wyraźnie dominowały), ale także do bilansu sektora określanego jako „budżet państwa”. Niekiedy zwracano uwagę na bardzo podobny udział obu omawianych segmentów publicznej działalności finansowej w wydatkach ogółem sektora publicznego (w stosunku do wielkości PKB).⁷⁰⁹

Co więcej, w świetle przeprowadzonych analiz omawiane tendencje w zakresie rozwoju gospodarki funduszowej przejawiały się i utrwały na przestrzeni całego okresu transformacji ustrojowej w Polsce, pomimo różnych zwrotów w polityce władz prowadzonej w stosunku do jej jednostek.⁷¹⁰ Odgrywała ona bowiem dominującą rolę w bilansie całego sektora finansów publicznych, przy czym szczególnie chodziło tutaj o fundusze ze sfery ubezpieczeń społecznych. Największą pulą publicznych środków finansowych przez cały okres transformacji ustrojowej w Polsce dysponowały bowiem Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (około 13 % PKB) oraz instytucje funduszowe wchodzące w skład Kasy

⁷⁰⁹ Bliżej por.: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 154 i n.

⁷¹⁰ Na ten temat zob. szerzej rozdział V i VI.

Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (np. Fundusz Emerytalno-Rentowy ponad 2 % PKB). Trzecim natomiast (pod względem wielkości prowadzonych operacji finansowych) podmiotem gospodarki funduszowej okazywał się Fundusz Pracy.⁷¹¹

5. Była już mowa o podejmowaniu przez ustawodawcę działań zmierzających do upodobnienia działalności funduszy do reguł rządzących systemem budżetowym, co stawiało pod znakiem zapytania sam sens ich wyodrębnienia. Należy jednak zwrócić uwagę na wprowadzanie do polskiego systemu prawnego i budżetowego zupełnie odmiennych rozwiązań, charakterystycznych nie dla gospodarki budżetowej, ale funduszowej. Otóż w latach dziewięćdziesiątych Rada Ministrów wydawała (niemalże co roku) przepisy w sprawie określenia wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem danego roku budżetowego.⁷¹² W ten sposób unikano sytuacji, w której wydatki przeznaczone na dany cel nie byłyby zrealizowane z powodu końca tego roku, co oznaczało upodobnienie funkcjonowania budżetu do reguł rządzących gospodarką funduszową. Ponadto przez cały okres transformacji rozwinął się proces „ufunduszowania” budżetu za sprawą powstawania rozmaitych przesłanek (przede wszystkim wydawania szeregu aktów normatywnych) „uszytnienia” zdecydowanej większości wydatków budżetowych. Można więc zauważyć, że określenie „z góry” (jeszcze przed etapem rozpoczęcia planowania budżetowego) przeznaczenia zdecydowanej ich większości oznacza de facto „zwycięstwo” znanej przecież od tysiącleci idei funduszowania. Nie oznacza to jednak formalnego skonstruowania w ramach budżetu odrębnych funduszy, sam zaś budżet pozostaje funduszem ogólnym, którego dochody i wydatki mają charakter ogólny, tzn. jednocześnie pochodzą z wielu źródeł i są przeznaczane na rozmaite cele.

Wspomniany funduszowy mechanizm finansowania zadań publicznych znajduje odzwierciedlenie w systemie budżetowym w szczególności w kształcie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie technicznej i modernizacji oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.⁷¹³ Zgodnie z tym przepisem, na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznacza się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1, 95 % Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego. Jednocześnie ustawodawca postanowił o utworzeniu kolejnego państwowego funduszu celowego w postaci Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (art. 11 ust. 1 i 2). W omawianej

⁷¹¹ Szerzej o tym J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 187 i n. Por. również K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 138 i n.

⁷¹² Zob. np.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1995 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1994 (Dz. U. 153 Nr 7, poz. 782).

⁷¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570.

ustawie występują dodatkowe mechanizmy funduszowe. Mam tu na myśli wprowadzenie w art. 8 obowiązku przekazywania wspomnianemu funduszowi prawie całego przychodu uzyskanego przez Agencję Mienia Wojskowego oraz (w świetle art. 12) przeznaczania 35 % wpływów uzyskanych z prywatyzacji spółek przemysłu obronnego na realizację powołanego programu modernizacyjnego.

6. Fundusze celowe okazały się użytecznym i elastycznym narzędziem finansowania wielu celów także z uwagi na mniejszą przydatność gospodarki budżetowej w tym względzie. Wynikało to z wielu jej formalnych ograniczeń, większej podatności na załamania finansów publicznych czy też silniejsze występowanie rozmaitych powiązań o charakterze politycznym. W dodatku pomagały omawiane instytucje pomagały w ukrywaniu deficytu budżetowego czy też zapewniały realizację pewnych celów bez ryzyka zwiększania zadłużenia publicznego.

Warto zwrócić uwagę, że dokonujący się za pomocą funduszy rozwój debudżetyzacji polegał na systematycznym „traceniu” przez budżet finansowania kolejnych sfer aktywności publicznej. O trwałości tego procesu wydaje się świadczyć fakt „zatrzymania” przez gospodarkę funduszową właściwie każdej z tych dziedzin kosztem malejącej redystrybucji budżetowej. Przejawem utrwalenia się tych tendencji na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci jest zwłaszcza wydzielenie poza system budżetowy sfery ubezpieczeń społecznych na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Natomiast w okresie III Rzeczypospolitej wspomniany proces dotyczył zwłaszcza dziedziny ubezpieczeń zdrowotnych-mam tu na myśli utworzenie Kas Chorych, a następnie Narodowego Funduszu Zdrowia.⁷¹⁴ Odwołanie się do zastosowania mechanizmu funduszowego w opisywanych przypadkach niewątpliwie świadczyło o niewydolności systemu budżetowego w zakresie rozwiązywania najbardziej newralgicznych problemów społeczno-ekonomicznych.

7. W badanym okresie przez cały czas występowały intensywne powiązania pomiędzy systemem budżetowym a gospodarką funduszową, wyrażające się nie tylko w związkach o charakterze finansowym, ale także instytucjonalnym. De facto bowiem w sferze regulacji prawnych wystąpiły wzajemne próby upodobnienia obu modeli zarządzania środkami publicznymi, przy czym towarzyszył temu systematyczny proces wzrostu znaczenia funduszy w sektorze finansów publicznych.

Nie można więc nie wspomnieć też o tym, że budżet nie tylko dotował niektóre fundusze, ale również zaciągał od nich pożyczki w pewnych okresach.⁷¹⁵ Poprawę jego sytuacji

⁷¹⁴ Szerzej piszę o tej instytucji podrozdziałach: 4.4 oraz 6.2.

⁷¹⁵ Np. w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej na 1994 r. (zatytułowanym „Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej”) uwidoczniono

umożliwiały również „odciążające” na wielu odcinkach działania funduszy (mogące być finansowane z „parapodatków” lub nawet z pożyczek pozyskiwanych przez nie na zasadach komercyjnych). Należy też wspomnieć o „poprawianiu na papierze” wyników budżetu za sprawą podejmowania pewnych zabiegów finansowo-księgowych w odniesieniu do jego rozliczeń z funduszami. W szczególności dotyczyło to zastąpienie dotacji dla FUS pożyczką, co pozwoliło „zmniejszyć” wydatki budżetowe (tzn. nie powiększać deficytu). Odbył się to jednak kosztem zwiększenia stanu zobowiązań tego funduszu o wiele miliardów złotych.⁷¹⁶ Stwierdzenie występowania tego typu rozwiązań prawnych oraz prawidłowości finansowych pozwala spojrzeć w nieco innym świetle na tradycyjny pogląd o drenażowej roli, przejawianej jakoby przez gospodarkę funduszową w stosunku do systemu budżetowego.

3.7. Podsumowanie

1. Przedstawiona w ramach niniejszego rozdziału analiza podstaw prawnych regulujących funkcjonowanie gospodarki funduszowej zmierza do ukazania ewolucji ich kształtu jurydycznego w ciągu minionego dwudziestolecia transformacji. Generalnie należy stwierdzić, iż ustawodawca podejmował rozmaite działania zmierzające do uporządkowania podstaw normatywnych gospodarki funduszowej, polegające zasadniczo na próbach wdrożenia konstrukcji państwowego funduszu celowego.

Napotkało to jednak na istotne trudności, wynikające przede wszystkim z braku jednoznacznego określenia przez ustawodawcę kryteriów służących odróżnieniu państwowego i „zwykłego” funduszu celowego. W rezultacie, definitywne określenie, które z nich miały charakter państwowy, stało się jednym z najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych problemów dotyczących funkcjonowania sektora finansów publicznych.

W kolejnych latach udało się zakwalifikować szereg instytucji jako państwowe fundusze

obowiązek spłaty przez budżet udzielonej mu uprzednio pożyczki z PFRON w wysokości 700 mld.

⁷¹⁶ E. Chojna-Duch, *Prawo budżetowe państwa...*, s.199 i n., E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s. 120.

celowe dzięki zmianom w ustawach regulujących funkcjonowanie poszczególnych funduszy. Pod rządem aktualnej regulacji prawnej ustawodawca nie przewidział zresztą istnienia innych podmiotów gospodarki funduszowej niż państwowy fundusz celowy, w dodatku nie mogących już posiadać osobowości prawnej. Poważnym problemem jest jednak brak sprecyzowania kwestii, w jakiej formie prawnej mają działać fundusze niebędące tego typu instytucjami oraz niewyjaśniona często kwestia przynależności tych podmiotów do sektora finansów publicznych. W rezultacie wiele publicznych instytucji funduszowych posiada nie do końca sprecyzowany status prawny, w szczególności dotyczy to podmiotów usytuowanych na „pograniczu” sektora finansów publicznych-rodzi to wiele praktycznych problemów, np. w kwestiach sprawowania kontroli i nadzoru czy też stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Wspomniane próby legislacyjne powinny być także w chwili obecnej kontynuowane przez ustawodawcę, zwłaszcza w odniesieniu do poszerzenia pojęcia „państwowego funduszu celowego”. Skoro bowiem Konstytucja do źródeł prawa zaliczyła również umowy międzynarodowe, to tym samym właściwe wydaje się potraktowanie jako „państwowe” również tych funduszy, które powstały na podstawie umów międzynarodowych (np. II Fundusz im. Marii Skłodowskiej-Curie), co poprawiłoby stan gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi w naszym kraju.

3. Poważne trudności w tego typu kwestiach wynikały także z tego, iż publicznych aktach normatywnych, w normujących podstawy finansów, brakowało nawet najbardziej ogólnych zasad dokonywania wydatków z funduszy celowych oraz gospodarowania wolnymi środkami gospodarki funduszowej. Problemy te pogłębiało nierespektowanie ustawowych dyspozycji co do wydania przez Ministra Finansów powszechnie obowiązujących przepisów ustalających reguły gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych. Błędem ustawodawcy było przeniesienie tego obowiązku na poszczególnych ministrów, przy czym w niektórych przypadkach trzeba było czekać przez wiele lat na wydanie stosownego rozporządzenia. Utrzymywanie się tego typu prawidłowości prowadziło do powstawania skomplikowanego i nieprzejrzystego systemu wydatków, służących finansowaniu określonych celów. Zaostrzenie pewnych regulacji miało przy tym czysto pozorny charakter, wykazując brak konsekwencji ustawodawcy we wdrożeniu deklaracji o uporządkowaniu i konsolidacji finansów publicznych.

4. Istotnym problemem było też niezamieszczanie przez cały okres transformacji pełnego wykazu (szczątkowych zresztą) planów finansowych obrazujących gospodarowanie zasobami państwowych funduszy celowych, co oczywiście utrudniało kontrolowanie tego typu

procesów przez parlament i opinię publiczną. Jednocześnie brakowało szeregu istniejących w tamtym czasie funduszy (np. Funduszu Kościelnego czy też NFOŚiGW), przy czym jednocześnie umieszczano tam instytucje działające bez formalnych podstaw prawnych (np. Fundusz Literatury).

Niewątpliwie uzyskanie orientacji co do zakresu gospodarki funduszowej utrudniały nieustanne zmiany w konstrukcji ustaw budżetowych. Dopiero w latach dwutysięcznych sytuacja uległa pewnej stabilizacji, jednak realizacja tego założenia okazała się utrudniona z uwagi na coraz większy stopień nieczytelności aktów prawnych oraz wykorzystywanie funduszy celowych do rozmaitych zabiegów księgowych, zmierzających do ukrycia rzeczywistego stanu finansów publicznych. Fakty te korespondują z budzącym wiele wątpliwości obrazem gospodarki funduszowej wyłaniającym się z oficjalnych danych statystycznych (niekompletna lista funduszy, zamieszczanie ich w różnych miejscach Rocznika Statystycznego RP, itd.).

5. Uporządkowanie omawianej sytuacji mogło też utrudniać utrwalanie się błędów o charakterze legislacyjnym czy terminologicznym, tkwiących swymi korzeniami w przejawach myślenia ukształtowanych jeszcze w okresie PRL lub wynikających z braku wyciągnięcia wniosków z wielu przeprowadzonych ocen, analiz czy kontroli. Należy wspomnieć o kuriozalnym wręcz kontynuowaniu utożsamiania instytucji funduszu celowego z rachunkiem bankowym, co w oczywisty sposób kłóci się z istotą omawianej konstrukcji i prowadzi do powstawania wielu nieporozumień. Można przy tym zauważyć, że interpretacja pojęcia publicznego funduszu celowego doczekała się tak wielu opracowań o charakterze teoretycznym, że prawodawca nie powinien mieć raczej szerszych problemów z unormowaniem tej konstrukcji na gruncie regulacji prawnej.

6. Z pozytywną oceną spotkać się powinny próby zmierzające do uporządkowania podstaw prowadzenia gospodarki funduszowej-takie jak dążenie do wzmocnienia roli planu finansowego jako podstawy gospodarki funduszowej, poszerzenie zakresu obowiązków sprawozdawczych i publikacyjnych związanych z jej prowadzeniem, czy też podporządkowanie jej funkcjonowania regułom kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego. W połączeniu z utrzymaniem ustawowego sposobu powoływania funduszy oznacza to wdrożenie szeregu rozwiązań wydających się sprzyjać bardziej efektywnej kontroli nad działalnością tych instytucji nie tylko ze strony władzy wykonawczej, ale i legislatywy. Na aprobatę zasługuje też zlikwidowanie funduszy zasilanych jedynie w dotacje budżetowe z uwagi na brak ich siły ekonomicznej (choćby wyodrębnione środki publiczne na zadania z nich finansowane spełniają wymogi legalnej definicji funduszu celowego).

7. Panaceum na występowanie szeregu negatywnych zjawisk związanym z istnieniem gospodarki funduszowej miało też być wdrożenie koncepcji polegającej na upodobnieniu działalności funduszy do reguł rządzących systemem budżetowym, co jednak stawiało pod znakiem zapytania dalszą zasadność wyodrębniania omawianych instytucji. Z drugiej strony w polskim systemie prawnym wprowadzano mechanizmy świadczące o „ufunduszowaniu” systemu budżetowego (takie jak „sztywność” większości jego wydatków czy też wydawanie przez Radę Ministrów przepisów dotyczących tych z nich, które nie wygasają z upływem danego roku budżetowego). Nie można tracić z pola widzenia faktu, że budżet nie tylko dotował niektóre fundusze, ale również zaciągał od pewnych tego typu instytucji pożyczki.

8. Dyskusyjnym zagadnieniem jest rezygnacja z wyposażania niektórych z funduszy w osobowość prawną i samodzielność finansową (mimo kilkudziesięcioletniej tradycji ukształtowanej w tym względzie). Wątpliwości może też budzić likwidacja samorządowej gospodarki funduszowej. Jeszcze bardziej problematyczne wydaje się nieobjęcie gospodarki funduszowej regułami wieloletniego planowania finansowego oraz niemożność zrealizowania ustawodawczych założeń o określeniu zakresu i zasad działania państwowych funduszy celowych. Popełnianie przez ustawodawcę tego rodzaju błędów wydaje się nawet mieć charakter systemowy.

W rezultacie mogą zrodzić się obawy dotyczące tego, czy w sytuacji dramatycznego pogarszania się stanu finansów publicznych państwo polskie będzie w stanie realizować politykę finansową konsekwentnie przeciwdziałającą wyłaniającym się aktualnie zagrożeniom, odwołując się do wdrażania właściwie zaprogramowanych rozwiązań normatywnych.

Rozdział IV. Ewolucja gospodarki funduszowej w latach 1989-2009

4.1. Lata 1989-1990. U progu transformacji ustrojowej

1. Pod koniec swego istnienia PRL była państwem posiadającym największą liczbę funduszy celowych w całym obozie państw socjalistycznych.⁷¹⁷ W warunkach ówczesnej rzeczywistości gospodarka funduszowa stała się trzonem publicznego sektora finansowego, przy czym szczególnie w drugiej połowie lat osiemdziesiątych zauważalna była stała tendencja do wzrostu ilości tworzonych funduszy. Instytucje tego typu służyły obsłudze finansowej nieomalże wszystkich dziedzin aktywności publicznej-można tu wymienić w szczególności sferę ubezpieczeń społecznych, ochronę środowiska, gospodarkę komunalną i mieszkaniową, aktywizację zawodową czy też opiekę społeczną.

Tylko w 1989 r. utworzono na szczeblu centralnym 5 nowych funduszy celowych, z których najistotniejszą rolę w ramach publicznej gospodarki finansowej odgrywały Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego oraz Fundusz Pracy⁷¹⁸ (reaktywowany pod tą nazwą po formalnym okresie kilkudziesięcioletniej przerwy).⁷¹⁹ Innymi nowymi instytucjami były Fundusz Socjalny Wsi, Fundusz Rozwoju Eksportu oraz Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Należy tu jednak zwrócić uwagę na fakt znacznej fluktuacji polityki państwa w stosunku do gospodarki funduszowej w dobie gwałtownie zaostrzającego się kryzysu finansów publicznych w drugiej połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Potwierdzeniem tej tezy może być w szczególności to, iż tylko we wspomnianym 1989 r. na szczeblu centralnym zlikwidowano następujące fundusze celowe: Rozwoju Rynku, Gospodarki Wodnej oraz

⁷¹⁷ Stwierdzają to T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego...*, s. 402. Na temat przyczyn tego stanu rzeczy por. podrozdział 2.2.2.

⁷¹⁸ Funkcjonowanie tej instytucji na przestrzeni lat było regulowane przez szereg kolejno obowiązujących aktów normatywnych, którymi były: ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446 z późn. zm.); ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu; ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jednolity Dz. U. 2003, Nr 58, poz. 514) oraz ustawa z dnia 20 grudnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001).

⁷¹⁹ Jak zaznaczyłem w ramach podrozdziału 2.2.2 w istocie rzeczy fundusz ten (z pewnymi przerwami) istniał przez większą część okresu powojennego, kiedy to ze względów o charakterze ideologicznym (w systemie socjalistycznym oficjalnie nie mogło przecież istnieć zjawisko bezrobocia utożsamiane ideologicznie z wynaturzeniami gospodarki kapitalistycznej) był „kamuflowany” pod różnymi nazwami (np. jako Terenowy Fundusz Aktywizacji Gospodarczej).

Ochrony Środowiska. W miejsce tych instytucji utworzono natomiast niebędące funduszami budżetowymi i nieposiadające osobowości prawnej Fundusz Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Równocześnie w sferze budżetów terenowych zostały zlikwidowane wojewódzkie fundusze rozwoju drobnej wytwórczości.⁷²⁰

2. W powstałych u schyłku dekady lat osiemdziesiątych szczegółowych opracowaniach analitycznych zwracano uwagę na postępujący na przestrzeni kolejnych lat wzrost dynamiki przychodów i rozchodów jednostek gospodarki pozabudżetowej, wśród których podstawową rolę odgrywały fundusze celowe. Ich gospodarka miała bowiem obejmować aż ponad 90 % przychodów i rozchodów pozabudżetowej części sektora finansów publicznych,⁷²¹ przy czym tylko pomiędzy 1983 r. a 1989 r. nastąpił blisko dwukrotny przyrost środków finansowych pozostających w dyspozycji funduszy celowych, który zasadniczo odbywał się kosztem dotychczasowej puli środków budżetowych.⁷²² Pod koniec lat osiemdziesiątych dochody i wydatki gospodarki funduszowej odpowiadały odpowiednio 60% dochodów i 65% wydatków budżetu centralnego, przy czym plany finansowe funduszy (podobnie jak innych jednostek pozabudżetowych) nie były załączane do projektów ustaw budżetowych.⁷²³ Minister Finansów w 1988 r. szacował, że podstawowym źródłem ich zasilania były bezpośrednio przyznane dotacje budżetowe bądź też źródła zwiększające dochody budżetu państwa. Rzeczywisty rozmiar gospodarki funduszowej był prawdopodobnie jeszcze szerszy, bowiem w omawianym okresie brak było pełnej i kompleksowej informacji na temat jej zakresu. Z różnych względów w oficjalnych dokumentach pomijano takie czy inne segmenty sektora jednostek budżetowych (np. w zestawieniach analitycznych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu za 1989 r. brakuje informacji o instytucjach artystycznych, filmowych czy o zakładach budżetowych finansowanych z Funduszu Rozwoju Kultury).⁷²⁴

Powstanie prawie każdego funduszu było wynikiem presji określonych grup nacisku, którym, w imię dążenia do rozwiązania określonego problemu, udawało się na ogół przełamać opór Ministra Finansów występującego zazwyczaj przeciwko postępującemu rozczłonkowaniu

⁷²⁰ Sprawozdanie z wykonaniu budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1989 r., Warszawa, Rada Ministrów 1999, Druk sejmowy nr 401, Sejm RP, X kadencja, s. 116-117.

⁷²¹ Tamże, s. 115-117.

⁷²² Zob. tutaj w szczególności dane zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, Druk sejmowy nr 545, Sejm X kadencji, Warszawa 1990, s. 7. Por. H. Kuzińska, Instytucje ..., s. 57.

⁷²³ M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, M. Tomalak, *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001. Studium transformacji*, pod red. W. Misiąga, Warszawa 2002, publikacja on-line, dostępna na stronie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, [http://www.ibngr.pl/Publikacje/Ksiazki-IBnGR/\(offset\)/10](http://www.ibngr.pl/Publikacje/Ksiazki-IBnGR/(offset)/10) (dalej cytowane jako W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001...*), s.33.

⁷²⁴ Por. H. Kuzińska, *Instytucje* ..., s. 57.

gospodarki finansowej państwa i zwiększającemu się zasięgowi gospodarki funduszowej. Poza partykularnymi interesami (zwłaszcza niektórych resortów czy jednostek gospodarczych) dużą rolę odgrywało w tym względzie utrzymywanie się przeświadczenia, iż w dobie głębokiego kryzysu finansów publicznych jedynie odwołanie się do zastosowania tego mechanizmu okaże się skutecznym sposobem zapewnienia dostatecznej ilości środków na realizowanie wybranego celu aktywności publicznej.

Liczba tego typu instytucji zwiększała się bezustannie także poprzez fakt nader częstego przedstawiania projektów aktów normatywnych, których autorzy proponowali zastosowanie funduszowej metody do odcinkowego finansowania określonego obszaru działalności publicznej.

3. O „inflacji” zjawiska powstawania nowych funduszy świadczą zresztą nie tylko niepełne dane o rzeczywistym zakresie gospodarki funduszowej, ale także wspomniana już niemożność stworzenia kompletnej listy istniejących wówczas tego typu instytucji.⁷²⁵ W ramach specjalnego raportu (przygotowanego przez Ministerstwo Finansów w październiku 1989 r., który zatytułowano „Przegląd funduszy celowych (parabudżetów)”) uwzględniono bowiem istnienie łącznie 30 scentralizowanych funduszy celowych pozostających w dyspozycji określonych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub jednostek podległych tym urzędom.⁷²⁶

W istocie rzeczy należy uznać, iż wspomniany resort nie potrafił w kompleksowy sposób zdiagnozować ówczesnego zakresu gospodarki funduszowej, bowiem w wykazie tym nie wykazano wszystkich istniejących w ówczesnym systemie budżetowym funduszy celowych. W szczególności nie uwzględniono istnienia Funduszu Leśnego, Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, Funduszu Kościelnego czy też Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle.⁷²⁷ Warto dodać, że w opracowanym w ramach resortu pół roku później innym oficjalnym dokumencie sygnalizowano już występowanie 38 tego typu instytucji.⁷²⁸ Co więcej, rozbieżności co do liczby istniejących w końcu PRL funduszy utrzymywały się też w innych materiałach dotyczących omawianej problematyki. W szczególności, w pewnych opracowaniach utrzymywano, że o ile w 1989 r. miały istnieć 43

⁷²⁵ Stwierdza to J. Małecki, *Pozabudżetowe...*, s. 66 podnosząc, że lista funduszy oraz aktów normatywnych będących podstawą ich utworzenia miała wówczas niepełny charakter. Zob. w tej mierze także E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.99, wymienione już uprzednio zarządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1984 r. w sprawie zasad gospodarowania funduszami celowymi oraz Skorowidz przepisów prawnych z lat 1918-1984, wydany przez Urząd Rady Ministrów w 1986 roku (s.111-118).

⁷²⁶ *Fundusze celowe w systemie budżetowym...*, s.133.

⁷²⁷ Por. tamże.

⁷²⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 7.

tego typu instytucje,⁷²⁹ o tyle według innych szacunków w rok potem ich liczba miała „wzrosnąć” aż do 70⁷³⁰ (sic!).

Poważnym niedociągnięciem wydaje się być również pominięcie w ramach wspomnianego raportu z października 1989 r. problematyki związanej z istnieniem terenowych funduszy celowych. Analizom dotyczącym ich funkcjonowania zostały poświęcone odrębne materiały przygotowane przez Ministerstwo Finansów przede wszystkim w związku z omówieniem sytuacji finansowej rad narodowych.⁷³¹ Uzyskanie pełnej orientacji w zakresie stanu terenowej gospodarki funduszowej utrudniało niewątpliwie znaczne zróżnicowanie organizacyjne poszczególnych jednostek wchodzących w skład tego sektora. Obok instytucji utworzonych jedynie na szczeblu terenowym, równolegle bowiem istniały też fundusze celowe o charakterze regionalnym czy lokalnym, które były obejmowane budżetami terenowymi.⁷³² Równocześnie jednak istotną rolę w sektorze publicznym odgrywała pewna grupa jednostek tego typu działających zarówno centralnie, jak i w sferze budżetów terenowych.⁷³³

Zdaniem niektórych specjalistów utrzymywanie się w kolejnych latach znacznej niepewności w zakresie miarodajnego ustalenia zakresu publicznej gospodarki funduszowej miało być jedną z przyczyn niepełnej realizacji wprowadzonego w 1991 r. obowiązku włączania do postanowień ustaw budżetowych planów finansowych państwowych funduszy celowych.⁷³⁴

4. Działające w okresie PRL fundusze celowe miały z reguły charakter typowych parabudżetów, powstałych w wyniku zwykłego wyodrębnienia z budżetu pewnych dochodów i wydatków publicznych. Jednakże od drugiej połowy lat osiemdziesiątych zaczęto powoływać fundusze nowego typu, które w istocie rzeczy pełniły funkcje substytutów instytucji wchodzących w skład nieistniejącego w okresie PRL rynku finansowego (kapitałowego). W praktyce niektóre z nich właściwie uzyskały charakter swoistych parabanków czy też quasi-funduszy inwestycyjnych. Rolę taką pełniły przede wszystkim Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemśle, Fundusz Rozwoju Eksportu, Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego bądź też Fundusz Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu (pierwotnie

⁷²⁹ H. Kuzińska, Fundusze celowe w Polsce... s.1.

⁷³⁰ M. Kosek-Wojnar, Podstawy teorii finansów publicznych, Kraków 1994 (cyt. za: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 132).

⁷³¹ Informacja o stanie finansowym rad narodowych po zastosowaniu nowych rozwiązań budżetowego i zmianie statusu funduszy celowych, Ministerstwo Finansów (Departament Budżetu Państwa), Warszawa 1989.

⁷³² Były one utworzone zarówno na podstawie przepisów wydanych przez władze centralne, jak też i uchwał rad narodowych. Można tu wymienić Fundusz Rozwoju Województwa Nowosądeckiego czy też Tatrzański Fundusz Rozwoju.

⁷³³ Np. Fundusz Przeciwalkoholowy czy Fundusz Gospodarki Wodnej. Bliżej tę problematykę omawia J. Szołno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 145-146.

⁷³⁴ Por.: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 133.

Fundusz Rozwoju Rynku).⁷³⁵

Ustawowy katalog przyznanych tym instytucjom możliwości pozyskiwania dochodów może zdumiewać swym bogactwem i częstokroć zarazem ciężarem obciążeń parafiskalnych. Poza możliwością udzielania dotacji z budżetu czy też rezygnacją na rzecz funduszy z części dochodów budżetowych (np. z tytułu poboru cła przywozowego)⁷³⁶ ustawodawca stworzył bowiem w tym celu system rozmaitego rodzaju opłat, kar i obciążeń nakładanych na przedsiębiorstwa i innego rodzaju jednostki gospodarcze. Należały do nich m.in. wpłaty z tytułu przekroczenia rozmaitych zakazów (np. sprzedaży pewnych wyrobów i usług lub praktyk monopolistycznych), limitów (w szczególności zużycia materiałów), niezagospodarowania lub nieprawidłowej gospodarki surowcami.⁷³⁷

Dochody na pokrycie kosztów funkcjonowania gospodarki funduszowej czerpano też np. ze sprzedaży środków finansowych na przetargach walutowych, z upływniania określonych środków majątkowych bądź też z pobierania dywidend należnych Skarbowi Państwa z tytułu udziału w rozmaitych spółkach i przedsiębiorstwach.⁷³⁸ Ponadto omawiane instytucje mogły być zasilane przez środki pochodzące z innych funduszy,⁷³⁹ rachunków scentralizowanych lub nawet z innych, bliżej nie określonych przez ustawodawcę źródeł.⁷⁴⁰ Niektóre z nich mogły nawet osiągać dochody w oparciu o prowadzenie operacji o charakterze finansowo-gospodarczym (także poza granicami kraju), np. w postaci emisji obligacji czy też prowadzenia działalności kredytowej, obrotu papierami zagranicznymi, udzielania lokat itd.⁷⁴¹ Omawiane fundusze wyróżniało także częste wyposażenie w przymiot osobowości prawnej, dysponowanie własnymi rachunkami dewizowymi⁷⁴² czy też fakt posiadania własnych organów zarządczych i nadzorczych. Zgodnie z przepisami stosownych ustaw oraz postanowieniami statutów decydujący wpływ na działalność tych instytucji miały zarządy funduszków (formalnie powoływane przez właściwego ministra) kontrolowane przez rady

⁷³⁵ Wskazuje na to m.in. wypowiedź Wiceministra Finansów M. Dąbrowskiego na posiedzeniu KERM w dniu 11 kwietnia 1990, spr. sten., AKPRM, KERM 034-14-90. 225/14, taśma 5, s. 2-3/43-44 (dalej cyt. jako M. Dąbrowski, Wypowiedź...).

⁷³⁶ Zob. art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1989 r. o Funduszu Rozwoju Eksportu (Dz. U. Nr 6 poz. 32).

⁷³⁷ Por. np. art. 3 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemśle (Dz. U. Nr 33 poz. 182) oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu (Dz. U. Nr 30 poz.159).

⁷³⁸ Zob. w szczególności art. 3 pkt 3-5 ustawy o Funduszu Rozwoju Eksportu czy też art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu.

⁷³⁹ Por. art. 3 ust.1 pkt 3 (chodziło tu o Fundusz Centralnego Wspomagania Wdrożeń) oraz pkt 12 ustawy o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemśle.

⁷⁴⁰ Zob. tamże oraz np. art. 3 pkt 7 ustawy o Funduszu Rozwoju Eksportu.

⁷⁴¹ W szczególności dotyczyło to Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. Bliżej na ten temat por. rozważania zawarte w rozdziale V.

⁷⁴² Zob. np. art. 4 ust. 1 ustawy o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemśle.

nadzorcze.⁷⁴³

Odmienne uregulowanie statusu prawnego funduszy oznaczało w praktyce rozluźnienie rygorów dotyczących kontroli działalności finansowej tych jednostek. Działały one bowiem właściwie poza rygorami prawa budżetowego, gdyż np. w ramach ustawy o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle nie znalazło się zastrzeżenie o zastosowaniu przepisów prawa budżetowego w przypadku nie unormowania pewnych kwestii na gruncie powołanej ustawy. W dodatku zasady działania organów czy reguły gospodarki finansowej omawianych twórców organizacyjnych miały mieć ramy określone nie w oparciu o wydawanie przez Ministra Finansów przepisów o charakterze ogólnym, ale na podstawie nadawanych przez właściwego ministra resortowego (w porozumieniu z Ministrem Finansów) statutów.⁷⁴⁴

Ponadto dysponenti tych instytucji nie byli zobowiązani do składania sprawozdania ze swojej działalności Sejmowi, gdyż przedstawiana parlamentowi przez Radę Ministrów (jako załącznik do sprawozdania z wykonania budżetu państwa i bilansu płatniczego) coroczna informacja o publicznej gospodarce finansowej dotyczyła jedynie niektórych z funduszy.⁷⁴⁵ W przypadku innych tego typu instytucji ograniczono się często jedynie do wprowadzenia obowiązku corocznego składania Radzie Ministrów sprawozdania z ich działalności przez ministra nadzorującego dany fundusz.⁷⁴⁶

W rezultacie doszło więc do powołania samodzielnych w istocie rzeczy jednostek gospodarczych dysponujących publicznymi środkami finansowymi na nierzadko ogromną skalę. Prowadząc swoją działalność opierały się one na dochodach uzyskiwanych w części z dotacji budżetowych, w części zaś z prowadzonych przez siebie własnych operacji finansowych i gospodarczych. Warto dodać, że uzyskiwane w ten sposób zyski zwalniano też niejednokrotnie z obowiązku płacenia podatku dochodowego,⁷⁴⁷ co niewątpliwie wzmacniało siłę ekonomiczną omawianej grupy instytucji.

5. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych nasiliło się zjawisko zamrażania zasobów publicznych (pochodzących w znacznym stopniu z dotacji budżetu) na rachunkach bieżących funduszy. Wynikało to z uzyskiwania przez gospodarkę fundusзовą przychodów

⁷⁴³ Por. w szczególności art. 8-11 oraz art. 13 ustawy o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle, jak również art. 5-8 czy też art. 13 ustawy o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu. .

⁷⁴⁴ Stanowił o tym np. art.13 ustawy o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle oraz art. 10 ustawy o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu.

⁷⁴⁵ Zob. np. art. 8 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o Centralnym Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki (Dz. U. Nr 25, poz.134) oraz art. 18 ustawy o Funduszu Rozwoju Eksportu.

⁷⁴⁶ Por. w szczególności art. 11 ustawy o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu oraz art. 14 ustawy o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle.

⁷⁴⁷ Zob. np. art. 9 ust. 6 ustawy o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu, art. 12 ust. 6 ustawy o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle oraz: Informację o wynikach kontroli funkcjonowania Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle, Najwyższa Izba Kontroli, Zespół Przemysłu Metalurgicznego i Elektromaszynowego, Warszawa, czerwiec 1989.

w wysokości wyższej niż było to niezbędne do finansowania wykonywanych w ramach jej jednostek zadań.⁷⁴⁸ Niepokojące rozszerzanie ilości zadań finansowanych przy użyciu gospodarki funduszowej miało przy tym nosić znamiona walki o podział dochodu narodowego w warunkach powszechnych niedoborów. Posiadane nadwyżki finansowe umieszczano następnie na lokatach bankowych i to nawet w sytuacji równoczesnego zaciągania przez budżet kredytów na pokrycie swojego deficytu.⁷⁴⁹ Przyczyną powstania tak paradoksalnej sytuacji było „nawarstwienie się” różnych regulacji prawnych poprzez dokonanie szeregu nieskoordynowanych zmian legislacyjnych na przestrzeni kolejnych lat (np. wspomnianego już uprzednio zakazu finansowania inwestycji ze środków funduszy). Jednocześnie wskutek ukształtowania się nader rozbudowanej i skomplikowanej mozaiki odmiennych systemów finansowych poszczególne rodzaje funduszy były powiązane nie tylko z budżetem, ale też pomiędzy sobą (zjawisko subfunduszowania). Niektóre fundusze centralne dotowały terenowe jednostki gospodarki funduszowej, zdarzały się także przypadki dotowania funduszy przez tego typu instytucje o zupełnie odmiennym charakterze działalności.⁷⁵⁰

Należy dodać, że występowanie skomplikowanego, wieloszczeblowego systemu transferów pomiędzy tymi podmiotami stanowiło tło szerszego procesu polegającego na systematycznym zmniejszaniu się zakresu redystrybucji budżetowej i umieszczaniu ogromnych zasobów finansowych w systemie budżetowym poza budżetem.⁷⁵¹ Nasilanie się tego typu zjawisk na przestrzeni szeregu lat budziło liczne kontrowersje oraz powodowało formułowanie w tej mierze licznych opinii krytycznych, m.in. w postaci zgłaszania w tych sprawach stosownych wniosków w ramach działającej przy Prezesie Rady Ministrów Rady Legislacyjnej. Ich autorzy wskazywali też na niespójność i niekonsekwencje rozwiązań prawnych zawartych w ówczesnym prawie budżetowym, które dopuszczały do utworzenia nieuzasadnionego potrzebami publicznymi nadmiaru funduszy celowych. Systematyczny wzrost udziału dotacji

⁷⁴⁸ Warto podkreślić, że tylko w dniu 30 czerwca 1990 w stosunku do stanu na koniec poprzedniego roku wzrost ten wyniósł aż 329 %. Por. bliżej dane zaprezentowane w uzasadnieniu do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 9.

⁷⁴⁹ Należy zauważyć, że na koniec 1989 r. stan środków zamrożonych na kontach funduszy przekroczył 2 bln zł, natomiast budżet zanotował w tym samym czasie deficyt w wysokości 3,6 bln zł. Zob. dane zawarte w tym uzasadnieniu, s. 6-7 oraz przemówienie poseł M. Stolzman na posiedzeniu Sejmu w dniu 30 listopada 1990 r., spr. sten. z 45 posiedzenia Sejmu X kadencji (poniżej cyt. jako M. Stolzman, Wypowiedź...). Por. także J. Małecki, Pozabudżetowe..., s. 66; J. Stankiewicz, Problem funduszy..., s.34.

⁷⁵⁰ Np. Fundusz Przeciwalkoholowy dotował Centralny Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej oraz Fundusz Rozwoju Kultury, który z kolei zasilał Fundusz Kinematografii. Zob. szerzej: uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 10 i n.

⁷⁵¹ Por. w szczególności wypowiedź Wiceministra Finansów W. Misiąga na posiedzeniu KERM w dniu 10 lipca 1990, AKPRM, spr. sten., KERM-034-23-90, 2250/23, taśma 1, s. 3 (dalej cyt. jako W. Misiąg, Wypowiedź...) oraz np. Z. Pirożyński, Redystrybucja budżetowa, *Finanse* 1977, nr 12.

budżetowych w strukturze przychodów funduszy (rosły one w szybszym tempie niż przychody budżetu)⁷⁵² utrudniać miało funkcjonowanie systemu budżetowego oraz prowadzenie optymalnej polityki gospodarczej przez państwo zmagające się z poważnym kryzysem ekonomicznym.

W piśmiennictwie wskazywano również na konsekwencje ustrojowe opisywanych procesów, dotyczących kompetencji budżetowych parlamentu i zaburzających relacje istniejące między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Należy tutaj wskazać przede wszystkim na praktykę nie załączania do ustawy budżetowej planów finansowych funduszy celowych. Istnienie wielu tego typu instytucji miało utrudniać lub nawet uniemożliwiać Sejmowi określenie wielkości całości dochodów i wydatków państwowych, przy czym kontrola Ministerstwa Finansów nad gospodarką funduszwą również była bardzo ograniczona.⁷⁵³ W rezultacie szacowano, że poza budżetem centralnym (i poza kontrolą parlamentu) znalazły się wówczas zasoby publiczne w wysokości odpowiadającej większej części dochodów i wydatków tego budżetu.⁷⁵⁴ Tymczasem cele realizowane przez gospodarkę funduszwą miały w większości charakter typowych wydatków budżetowych, które miały zostać sztucznie wyłączone poza ramy właściwego budżetu, co ponownie skłaniało do wysuwania postulatów włączenia funduszy celowych do budżetu lub domagania się wręcz całkowitej ich likwidacji.⁷⁵⁵

Sytuacja ta prowadziła do stopniowego pogarszania się stanu finansów publicznych, co powodowało w znacznym stopniu postępującą erozję systemu komunistycznego. Wszystkie te czynniki wywarły niewątpliwie istotny wpływ na rozpoczęcie w 1989 r. zasadniczej przebudowy dotychczasowego modelu organizacji sektora publicznego i poszukiwania rozwiązań upraszczających dotychczasowe zasady gospodarowania środkami publicznymi oraz zwiększających przejrzystość zarządzania tymi zasobami.

Rozpoczęcie procesu transformacji oznaczało więc podjęcie próby przywrócenia makroekonomicznej kontroli nad publiczną gospodarką finansową przez ograniczenie źródeł jej finansowania, które w szczególności dotyczyły rekonstrukcji ukształtowanego na przestrzeni poprzednich dziesięcioleci modelu gospodarki funduszwowej.

4.2. Przegląd polityki państwa polskiego prowadzonej wobec gospodarki funduszwowej w okresie lat 1990-1998

⁷⁵² Dokładne dane prezentuje J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 141.

⁷⁵³ Zob.: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s.2.

⁷⁵⁴ Por. szerzej jako W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001...*, s. 33.

⁷⁵⁵ Tak w szczególności A. Borodo, (w:) *Zarys prawa finansowego*, Toruń 1986, pod. red. E. Drgasa, s.42. Zob. też M. Dąbrowski, *Wypowiedź...*, t. 4, s. 9-10.

4.2.1. Założenia, przebieg i konsekwencje reformy funduszy celowych z 1990 r.

1. Przedstawiona wyżej sytuacja musiała prowadzić do poszukiwania rozwiązań upraszczających dotychczasowe zasady gospodarowania środkami publicznymi oraz zwiększających przejrzystość finansów publicznych. Pogarszanie się ich stanu powodowało w znacznym stopniu postępującą erozję systemu komunistycznego, które to procesy niewątpliwie zadecydowały o rozpoczęciu w 1989 r. procesu zasadniczej przebudowy dotychczasowego modelu organizacji państwowej.

Celem podjęcia reform miało być przede wszystkim zbudowanie demokratycznego państwa prawnego z jasnym podziałem ról w obrębie organów władzy publicznej, spójnym systemem prawnym oraz wprowadzenie efektywnego modelu gospodarki rynkowej. Warto tu zwrócić uwagę także na fakt, iż strategiczny charakter problemu określenia kluczowych elementów funkcjonowania państwa dotyczył w znacznym stopniu przekształcenia dotychczasowego modelu funkcjonowania publicznego sektora finansowego.

Szczególne znaczenie okazała się mieć zmiana zarówno roli samego zakresu budżetu, jak i zakresu finansowanych w jego ramach zadań państwa.⁷⁵⁶ Stanowiło to konsekwencję całkowitego odejścia od wprowadzonego w okresie PRL modelu polityki gospodarczej państwa,⁷⁵⁷ jak też było spowodowane koniecznością odpowiadania na pojawiające się w procesie transformacji nowe zjawiska o charakterze społeczno-ekonomicznym. Przede wszystkim należy wymienić konieczność „zalegalizowania” i podjęcia walki z plagą bezrobocia,⁷⁵⁸ którego istnienie w okresie PRL (ze względów ideologicznych) było ukrywane m.in. poprzez posługiwanie się formułą funduszu celowego.⁷⁵⁹

Istotną przesłanką podjęcia omawianych zmian była też konieczność dostosowania systemu budżetowego i przebudowy finansowej gospodarki terenowej do związanego z reformą samorządu terytorialnego wydzielenia odrębnego sektora finansów samorządowych.⁷⁶⁰

2. Znaczącym fragmentem reformy finansów publicznych (znajdujących się w krytycznym stanie) było również podjęcie prób w zakresie uproszczenia oraz uporządkowania podstaw dotychczasowego modelu funkcjonowania gospodarki funduszowej. Istotną rolę w animowaniu tych przemian odgrywało zwłaszcza przekonanie o potrzebie nadania sferze

⁷⁵⁶ Por. uzasadnienie do projektu ustawy-Prawo budżetowe, Sejm X kadencji, Druk sejmowy nr 498, Warszawa 1990, s.1.

⁷⁵⁷ W. Misiąg, Wypowiedź.... taśma 1, s. 2.

⁷⁵⁸ W tym zwłaszcza bezrobocia o charakterze strukturalnym, związanego z przeprowadzeniem zmian restrukturyzacyjnych i własnościowych.

⁷⁵⁹ Zob. rozważania zawarte w ramach podrozdziału 2.2.

⁷⁶⁰ Por. uzasadnienie do projektu ustawy-Prawo budżetowe..., s.1 i n.

pozabudżetowej bardziej zwartych i przejrzystych ram prawno-organizacyjnych, a także zwiększenia w tej sferze gospodarności, dyscypliny i odpowiedzialności.⁷⁶¹

Bardzo istotne znaczenie miało także traktowanie integracji funduszy celowych jako jednego z istotnych składników systemowej reformy finansów publicznych. Jej elementami było wprowadzenie nowego prawa budżetowego oraz wspomniane już wydzielenie odrębnego sektora finansów samorządowych.

Równocześnie zwracano uwagę na to, że źródła dochodów niektórych funduszy kolidowały z projektowaną reformą systemu podatkowego.⁷⁶² Twórcy projektu ustawy mającej uporządkować podstawy funkcjonowania gospodarki funduszkowej podnosili w szczególności, że część źródeł dochodów funduszy celowych miała charakter danin publicznych, które oczywiście zwiększały koszty działalności podmiotów gospodarczych. Co więcej, wspomniane obciążenia fiskalne (czy też parafiskalne) często nie znajdowały uzasadnienia w istniejącym wówczas ustawodawstwie podatkowym. Dotyczyło to zwłaszcza procentowego udziału w sprzedaży produktów i usług, co w dodatku miało kolidować z projektowaną reformą systemu podatkowego, której głównym elementem było wprowadzenie nie tylko podatku od dochodów osobistych, ale również podatku od wartości dodanej.⁷⁶³

Ponadto nadmiernie szeroki rozmiar gospodarki funduszkowej miał być trudny do pogodzenia z koncepcją „twardego” budżetu, będącego głównym instrumentem polityki makroekonomicznej i programu stabilizacji wdrażanych przez pierwszy od przeszło półwiecza niekomunistyczny rząd.⁷⁶⁴

3. Występowanie opisywanych uwarunkowań miało istotny wpływ na sformułowanie jesienią 1989 r. w programie gospodarczym gabinetu Tadeusza Mazowieckiego zapowiedzi poddania gruntownym analizom dotychczasowego funkcjonowania systemu funduszy pozabudżetowych. Zamiar zniesienia i likwidacji niektórych tego typu instytucji był zresztą szerzej zapowiedziany w przyjętych przez Sejm w 1989 r. dokumentach: programie gospodarczym rządu oraz założeniach polityki społeczno-gospodarczej.⁷⁶⁵

Należy także dodać, że ogłoszeniu o dokonaniu przeglądu organizacji gospodarki funduszkowej towarzyszyła (dość mglista zresztą) zapowiedź stworzenia systemu informowania o stanie finansowym państwa, który powinien być zgodny z systemem międzynarodowej sprawozdawczości.⁷⁶⁶

W wyniku przeprowadzenia analiz funkcjonowania funduszy celowych w dalszej kolejności

⁷⁶¹ Zob.: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s.1.

⁷⁶² Por. bliżej M. Dąbrowski, Wypowiedź..., taśma 5, s. 2-3.

⁷⁶³ Zob.: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 1 i n.

⁷⁶⁴ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, Zakres sektora publicznego..., s. 37.

⁷⁶⁵ Por.: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s.1.

miały być sformułowane propozycje likwidacji części z nich. W szczególności miało to dotyczyć instytucji całkowicie finansowanych przez dotacje pochodzące z budżetu państwa.⁷⁶⁷

W prowadzonych analizach podnoszono więc, że niemalże całkowite zasilenie funduszu dotacjami budżetowymi, jak również przelewowo-dotacyjny charakter wydatków poszczególnych funduszy, stanowią bezpośrednie przesłanki do przejścia finansowania ich zadań przez budżet. Jako przykłady tego typu instytucji wskazywano przede wszystkim Fundusz Zapobiegania Narkomanii, fundusze stypendialne dla osób podejmujących uniwersyteckie studia prawnicze i zobowiązujących się do pracy w sądach lub prokuraturze czy też fundusz budowy mieszkań dla sędziów i notariuszy.⁷⁶⁸ Podobnie sytuacja przedstawiała się zresztą w stosunku do stanu gospodarki finansowej funduszu budowy mieszkań dla prokuratorów, który zresztą (pomimo całkowitego zasilenia jego dochodów przez dotacje budżetowe) charakteryzował się wykazywaniem niedoboru finansowego.⁷⁶⁹

Niejednokrotnie konieczność niemalże całkowitego finansowania w opisywany sposób danej instytucji wynikała z wadliwego zaprojektowania źródeł jej zasilenia. Przyjęcie fikcyjnych założeń sprawiało w praktyce, że dochodami funduszu nie były wpływy założone w odpowiednich przepisach, lecz stanowiła je z konieczności właśnie pochodząca z budżetu dotacja. Należy nadmienić, że sytuacja taka dotyczyła w szczególności Funduszu Nasiennictwa.⁷⁷⁰ Ponadto w kilku przypadkach przeciwko dalszemu utrzymywaniu danej instytucji przemawiała wynikająca z czysto obiektywnych przesłanek utrata zaprojektowanych dla niej źródeł dochodów (przynajmniej niektórych). W szczególności można tu wskazać, iż wobec przejścia na system rozliczeń wolnodewizowych takie instytucje jak Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu czy też Fundusz Rozwoju Eksportu utraciły dalsze możliwości pozyskiwania dochodów z organizowania przetargów dewizowych.

Istotnym problemem było także wspomniane już zjawisko zasilania gospodarki funduszej nie tylko w dotacje budżetowe, lecz również w środki pochodzące z innych funduszy (a więc tak zwane „subfunduszowanie”). Niekiedy trudna sytuacja budżetu państwa uniemożliwiała wręcz funkcjonowanie danej instytucji. Sytuacja taka dotyczyła w szczególności Funduszu

⁷⁶⁶ Zob. Program gospodarczy rządu, Rzeczpospolita z dnia 12 października 1989 r. Stanowiło to istotny element zabiegania o pomoc Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Por. tutaj zwłaszcza M. Dąbrowski, *Wypowiedź...*, taśma 5, s.1-2. Prawdopodobnie w ramach tego systemu zamierzano zamieszczać także informacje na temat gospodarki finansowej utrzymanych w ramach reformy funduszy celowych.

⁷⁶⁷ Zob. Program gospodarczy rządu...

⁷⁶⁸ Por. szerzej: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s.13 i n.

⁷⁶⁹ Tamże, s. 15.

⁷⁷⁰ Tamże, s. 17.

Budowy Autostrad i Dróg Ekspresowych, który nie mógł w praktyce nawet rozpocząć swojej działalności z uwagi na nieprzekazanie tej instytucji wpływów z tytułu udziału w podatku obrotowym od sprzedaży paliw.⁷⁷¹

Niekiedy za likwidacją danego funduszu miały przemawiać projektowane zmiany w systemie administracji państwowej⁷⁷² bądź też nacechowane administracyjnym sterowaniem czy brakiem kompetencji zarządzanie daną instytucją.⁷⁷³ W przypadku Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle powoływano się natomiast na możliwość przejęcia przez inne instytucje działalności prowadzonej dotychczas w ramach tego funduszu (względnie na zasadność przejęcia jego udziałów w spółkach przez Skarb Państwa).⁷⁷⁴

4. Podejmowanie opisywanych działań wskazywało na zakwestionowanie utrwalonej na przestrzeni wielu dziesięcioleci tendencji do tworzenia kolejnych funduszy celowych i traktowania tych instytucji jako gwarancji trwałości źródeł finansowania określonych priorytetów publicznych. W konsekwencji początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia stanowił próbę dokonania istotnych zmian w dotychczasowej polityce finansowej państwa polskiego. Zwrot ten miał polegać na podjęciu prób traktowania gospodarki funduszowej jako zjawiska wyjątkowego, ustanowionego dla szczególnego podkreślenia wagi finansowanych w ten sposób zadań. W myśl tych założeń środki gromadzone przez fundusz nie powinny być wyodrębnioną częścią dochodów budżetowych, a tym bardziej dotacją budżetową.⁷⁷⁵

Wydaje się, że twórcy proponowanych zmian w szczególności kierowali się wypracowanym na podstawie długoletniej praktyki budżetowej przeświadczeniem, jakoby z istoty istnienia funduszu celowego wynikało zaprzeczenie wartości wynikających z zasad jedności i powszechności finansów publicznych.⁷⁷⁶ Pomimo prezentowania bardzo krytycznego podejścia do gospodarki funduszowej ekipa Tadeusza Mazowieckiego nie podjęła jednak decyzji o całkowitym odejściu od posługiwaniu się gospodarką funduszową, ograniczając się do weryfikacji funkcjonowania jej instytucji i ewentualnej likwidacji części z nich.

Jednocześnie jednak w prezentowanym programie gospodarczym nie zadeklarowano jednoznacznie, czy ograniczenie jej zakresu miało się odbywać kosztem zwiększenia stopnia

⁷⁷¹ Tamże, s. 27.

⁷⁷² W szczególności dotyczyło to Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Zob. argumenty przemawiające za koniecznością zniesienia tej instytucji (tamże, s. 24-25).

⁷⁷³ Tak było w przypadku Centralnego Funduszu Badań, przy czym wskazywano też na nikłe zainteresowanie przedsiębiorstw wdrażaniem rezultatów uzyskanych badań. Por. dyskusję na ten temat na posiedzeniu KERM w dniu 14 marca 1990 r., spr. sten., AKPRM, RM 2253/12, KERM-034-11-90.

⁷⁷⁴ Zob. szerzej: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 26.

⁷⁷⁵ Por. tamże, s. 1 oraz J. Stankiewicz, Sanacja finansów publicznych a problem funduszy celowych państwa, (w:) Sanacja finansów publicznych w Polsce. Problemy prawne i ekonomiczne. Ogólnopolska konferencja naukowa, Szczecin 2005, s. 365-366.

⁷⁷⁶ Zob. w tej mierze zwłaszcza analizę poglądów zamieszczoną w rozdziale I.

redystrybucji dochodu narodowego poprzez system budżetowy państwa, podobnie jak miało to miejsce zwłaszcza w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych. Efekty jego działania były zresztą również z reguły krytycznie oceniane przez architektów przemian. Stworzony w okresie PRL sektor budżetowy był bowiem często postrzegany jako organizm nadmiernie scentralizowany oraz ściśle związany z mechanizmami gospodarki planowej. Źródłem niewydolności tego systemu miało być przede wszystkim obsługiwanie go przez niezwykle skomplikowaną i nader kosztowną maszynę biurokratyczną. Niewydolność tej struktury administracyjnej przejawiała się w szczególności w tym, że pomimo długotrwałych wysiłków czy prób usprawnień jej funkcjonowania nie była ona w stanie w odpowiednio sprawnym sposób sterować procesem finansowania zadań publicznych. Składały się na to nader liczne przyczyny, wśród których wymieniano m.in. niewystarczający dla trafnego podejmowania decyzji wadliwy obieg informacji czy też niepanowanie nad zbyt szeroko zakreślonym zakresem działań tego sektora. Jednocześnie towarzyszyło temu powstanie ogromnych obszarów marnotrawstwa, sąsiadujących zresztą z utrzymującymi się (w wielu strefach publicznej aktywności) dotkliwymi niedoborami finansowymi.⁷⁷⁷

Dostrzeganie tego typu prawidłowości miało oczywiście wpływ na przebieg procesu przekształcania struktur organizacyjnych polskiego systemu finansów publicznych. Tak więc już na samym początku transformacji pojawiła się pilna potrzeba nie tyle rozbudowy, co dostosowywania gospodarki budżetowej do gruntownie zmienionych wymagań nowego ustroju politycznego i ekonomicznego. Mające doprowadzić do racjonalizacji poziomu wydatków publicznych przemiany systemu finansowego państwa nie doprowadziły w konsekwencji do zauważalnego wzrostu poziomu redystrybucji środków publicznych poprzez kanały o charakterze budżetowym.

5. Dążąc do ustabilizowania stanu finansów publicznych ustawodawca postanowił o likwidacji zdecydowanej większości istniejących na początku lat dziewięćdziesiątych funduszy celowych odwołując się do posłużenia się dwiema metodami, a mianowicie:

- zniesienia funduszy celowych;
- likwidacji funduszy celowych.

Za pierwszym sposobem przemawiała stosunkowa prostota, krótszy czas realizacji oraz możliwość jego zastosowania w odniesieniu do funduszy niewyposażonych w przymiot

⁷⁷⁷ Z. Gilowska, W. Misiąg, *Decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, Gdańsk-Lublin 1995, s. 8. Autorzy zwracają także uwagę na niedocenianie i rzadkie analizowanie zjawiska tak zwanego wyzwiania rezerw polskiego systemu finansów publicznych.

osobowości prawnej.⁷⁷⁸ Na wybór tej metody zdecydowano się w pierwszym etapie integracji finansów sektora publicznego, dokonany w oparciu o podjęcie przez Radę Ministrów w dniu 16 lipca 1990 r. uchwały w sprawie zniesienia niektórych funduszy celowych,⁷⁷⁹ które zostały utworzone na podstawie uchwał Rady Ministrów w latach 1974—1988.

Tabela nr 3. Fundusze zlikwidowane na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r.

Fundusze mieszkaniowe MON i MSW
Fundusz mieszkaniowy Ministerstwa Sprawiedliwości
Fundusz odnowy uzbrojenia i sprzętu techniczno-wojskowego
Fundusz odtworzeniowy MSW
Fundusz pomocy rodzinie
Fundusz Finansowania Prac Geologicznych
Narodowy Fundusz Ochrony Zabytkowej Kopalni „Wieliczka”
Centralny Fundusz Przeciwalkoholowy i wojewódzkie fundusze przeciwalkoholowe
Fundusz rozwoju wodociągów i kanalizacji w miastach (centralny i terenowe)
Fundusz Ochotniczych Hufców Pracy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tekstu niniejszej uchwały.

Omawianym sposobem ustawodawca posłużył się także w ramach następnego etapu porządkowania systemu gospodarki funduszowej. W dniu 14 grudnia 1990 r. Sejm uchwalił bowiem ustawę o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy,⁷⁸⁰ w tym również powołanych na drodze ustawowej. Na mocy art. 25 omawianego aktu prawnego ustawodawca zdecydował o uchyleniu 11 innych ustaw o utworzeniu funduszy celowych, a także o nowelizacji 10 kolejnych ustaw normujących funkcjonowanie tego typu instytucji.⁷⁸¹

Tabela nr 4. Fundusze zniesione na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy

⁷⁷⁸ Por. szerzej M. Dąbrowski, Wypowiedź..., taśma 5, s. 3.

⁷⁷⁹ M.P. Nr 33, poz. 261. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 1991 r. Zob. też dyskusję na ten temat na posiedzeniu KERM w dniu 11 kwietnia 1990 r., spr. sten., AKPRM, RM 225/14. KERM-034-14-90.

⁷⁸⁰ Por. Dz. U. Nr 89, poz. 517 oraz Dz. U. z 1995 r. Nr 133, poz. 654.

⁷⁸¹ Zob. art. 15-24 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy.

Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku
Fundusz Rozwoju Kultury
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej
Fundusz Zapobiegania Narkomanii
Fundusz Gospodarki Gruntami
Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej
Fundusz budowy mieszkań dla sędziów i notariuszy
Fundusz budowy mieszkań oraz prokuratorów
Fundusze stypendialne dla osób podejmujących uniwersyteckie studia prawnicze i zobowiązujących się do pracy w sądach lub prokuraturze
Państwowy Fundusz Młodzieży
Fundusz Kinematografii
Fundusz Nasiennictwa
Terenowe fundusze odnowy zabytków
Fundusz gminny i fundusz miejski
Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego
Fundusz Rozwoju Eksportu

Fundusz Socjalny Wsi
Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ww. ustawy.

Efektom wprowadzenia w życie ustawy było zniesienie 18 funduszy celowych oraz związanych z nimi funduszy terenowych (zajmujących się finansowaniem ochrony zabytków lub gospodarką gruntami).⁷⁸² Jednocześnie na mocy zawartego w jej ramach art. 5 postawiono w stan likwidacji kolejne cztery fundusze wyposażone w przymiot osobowości prawnej.

Warto dodać, że większość ze zniesionych instytucji została powołana do życia w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych (aczkolwiek niektóre fundusze istniały zaledwie od 1989 r.).

Należy też wspomnieć o zniesieniu (z dniem 15 stycznia 1991 roku) Funduszu Rozwoju Telekomunikacji.⁷⁸³ Warto jednak tutaj odnotować, że Sejm nie podzielił do końca stanowiska rządu, w efekcie czego w dalszym ciągu utrzymano np. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

W rezultacie wprowadzenia omawianych zmian zniesiono kilkanaście funduszy powołanych w latach 1974 - 1984 na mocy uchwał Rady Ministrów, kilkanaście funduszy centralnych oraz większość funduszy terenowych utworzonych na podstawie ustaw.

6. W obu przypadkach zniesienie omawianej grupy funduszy nie oznaczało zaprzestania finansowania zadań realizowanych w ich ramach, lecz prowadzić miało ono do modyfikacji dotychczasowych zasad. W świetle nowowprowadzonych przepisów finansowanie to miało następować już ze środków właściwego ze względu na rodzaj zadań ministerstwa (urzędu centralnego) lub z budżetów gmin, stosownie do postanowień prawa budżetowego i innych ustaw.⁷⁸⁴ Jednocześnie istotnym elementem porządkowania gospodarki budżetowej państwa miało być włączenie dochodów zasilających dotychczas rachunki znoszonych instytucji (np. pozyskiwane przez Fundusz Rozwoju Eksportu z tytułu pobierania cła) do budżetu centralnego.⁷⁸⁵

Pozostałe po zniesionych funduszach środki pieniężne, wierzytelności, składniki majątkowe czy też zobowiązania miały zostać przekazane (według stanu na dzień 31 grudnia 1990 r.) odpowiednio do budżetu państwa bądź też do budżetów gmin.⁷⁸⁶ W 1991 r. z tytułu

⁷⁸² Art. 1 ust. 1 oraz 2 tej ustawy.

⁷⁸³ Por. art. 93 ustawy z dnia 23 listopada 1990 roku o łączności (Dz. U. z 1990 Nr 86, poz. 504).

⁷⁸⁴ Zob. odpowiednio § 2 powołanej uchwały, art. 2 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy oraz M. Stolzmann, Wypowiedź....

⁷⁸⁵ Por. szerzej M. Dąbrowski, Wypowiedź...., taśma 5, s. 5.

⁷⁸⁶ Zob. odpowiednio § 3 ust. 1 uchwały Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. oraz art. 3 ust. 1 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy.

pozostałości środków ze zniesionych funduszy do budżetu państwa wpłynęło 343 mln zł, co odpowiadało 1,6 % dochodów budżetowych w tym roku.⁷⁸⁷

Jednakże w stosunku do Funduszu Socjalnego Wsi ustawodawca w art. 3 ust. 4 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy postanowił o dalszym wykorzystywaniu środków tej instytucji na rachunku funduszu (aż do ich wyczerpania), przy czym zadania tej instytucji od dnia 1 stycznia 1991 r. zostały przejęte przez budżety gmin. Konsekwencją wprowadzenia omawianych rozwiązań było powstanie kuriozalnej zgola sytuacji, w ramach której Fundusz Socjalny Wsi „działał” jeszcze w latach 2004-2005!⁷⁸⁸

W przypadku funduszy znoszonych na drodze ustawowej ich majątek w terminie do dnia 31 marca 1991 r. mógł zostać przekazany na rzecz instytucji kontynuujących działalność realizowaną dotychczas przez fundusz. Ustawodawca przyznał kompetencję w tym zakresie Ministrowi Finansów w porozumieniu z właściwym ministrem i po odliczeniu środków niezbędnych na wykonanie zaciągniętych zobowiązań. Miało to polegać na wniesieniu udziału kapitałowego Skarbu Państwa w powstających na bazie funduszy bankach, które powinny kredytować ich działalność, bądź też na przeznaczeniu majątku znoszonego funduszu na ustanowienie lub zasilenie fundacji, mającej na celu finansowanie działalności realizowanej dotychczas w jego ramach.⁷⁸⁹

Należy dodać, że Minister Finansów skorzystał z tej możliwości i podjął wkrótce decyzje o przekazaniu zasobów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury na rzecz Fundacji Kultury, natomiast środki Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki zostały przeznaczone dla Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.⁷⁹⁰

7. Metoda likwidacyjna została natomiast zastosowana wobec funduszy wyposażonych na podstawie odrębnych przepisów w przymiot osobowości prawnej i powołanych do życia w latach 1987 - 1989, przy czym w ocenie Rady Ministrów nie stanowiły one funduszy celowych w rozumieniu prawa budżetowego.⁷⁹¹ Specyfika tych instytucji polegała też na tym, że mogły one zaprzestać swojej działalności dopiero z chwilą rozpoczęcia procedury likwidacyjnej przewidzianej na gruncie prawa handlowego. Ustawodawca zdecydował bowiem, że instytucje te z chwilą wejścia w życie przepisów o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (to znaczy z dniem 1 stycznia 1991 r.) zostaną poddane procesowi

⁷⁸⁷ W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001...*, s.35.

⁷⁸⁸ Por. w tej sprawie uwagi zawarte w ramach podrozdziału 3.2.4.

⁷⁸⁹ Zob. art. 4 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy oraz w szczególności przebieg dyskusji na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 17 września 1990 r., spr. sten., AKPRM, RM 031-34-90, 2886/34, s.1 i n.

⁷⁹⁰ Por. szerzej E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora...*, s. 39.

⁷⁹¹ Zob.: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 25.

likwidacji.⁷⁹² Jednocześnie art. 8 i 9 tej ustawy stanowił o powołaniu przez Ministra Finansów likwidatora, który od daty rozpoczęcia likwidacji danego funduszu pełniłby funkcję jego organów.⁷⁹³

Likwidacja funduszu miała się zakończyć sporządzeniem bilansu zamknięcia (zatwierdzanego przez Ministra Finansów) oraz przekazaniem jego majątku na rzecz Skarbu Państwa i wpłatą środków na rachunek budżetu.⁷⁹⁴ Wymaga przy tym zaznaczenia, że w przepisach powołanej ustawy nie został określony okres trwania likwidacji, przy czym sytuację w tym względzie komplikował fakt uprzedniego udzielenia kredytów ze środków niektórych funduszy. Ich zwrot pociągałby za sobą konieczność wynagrodzenia przede wszystkim likwidatora i pozostałych pracowników. Proponowanym rozwiązaniem było w tej sytuacji przejęcie długu przez Skarb Państwa w trybie art. 518 Kodeksu cywilnego⁷⁹⁵ za zgodą dłużnika i przekazanie go likwidatorowi celem zakończenia prowadzonego przez niego postępowania.⁷⁹⁶

Z uwagi na ogólnopolski (a nie regionalny) charakter celów realizowanych w ramach likwidowanych funduszy ich środki miały zostać przekazane na rachunek budżetu państwa, któremu ustawodawca powierzył również finansowania tych zadań.⁷⁹⁷

Warto dodać, że już na etapie prac sejmowych zaznaczono, że wobec szczupłości nakładów budżetowych dla zabezpieczenia finansowania określonych dziedzin wskazane jest powołanie fundacji lub nawet nowego funduszu podporządkowanego właściwemu ministrowi.⁷⁹⁸

Tabela nr 5. Fundusze postawione w stan likwidacji na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy

Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle
Fundusz Budowy Autostrad i Dróg Ekspresowych
Fundusz Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu
Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tekstu niniejszej ustawy.

⁷⁹² Por. art. 5 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy.

⁷⁹³ Zob. szerzej: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s.4.

⁷⁹⁴ Stanowił o tym art. 12 oraz art. 13 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy.

⁷⁹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.-Kodeks cywilny (Dz. U. z 2000 Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

⁷⁹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s.4-5.

⁷⁹⁷ Por. tamże, s.5 oraz art. 6 i 13 tej ustawy.

⁷⁹⁸ Zob. przemówienia posłów A. Łapickiego i J. Rzymelki na posiedzeniu Sejmu w dniu 30 listopada 1990 r., spr. sten. z 45 posiedzenia Sejmu X kadencji.

Ponadto prawodawca w art. 14 ust. 1 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy przewidział możliwość przekształcenia Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle (w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r.) w spółkę akcyjną lub fundację, przekazując stosowne uprawnienia działającemu w imieniu Skarbu Państwa Ministrowi Przemysłu.⁷⁹⁹ Organ ten w trybie przewidzianym w powołanym przepisie zdecydował o utworzeniu Agencji Rozwoju Przemysłu w oparciu o wykorzystanie zasobów finansowych Funduszu postawionego w stan likwidacji.⁸⁰⁰ Minister Przemysłu skorzystał z uprawnienia do powołania wspomnianej instytucji nie spełniając zarazem wymogu zasięgnięcia opinii ze strony Sejmowej Komisji Systemu Gospodarczego i Polityki Przemysłowej.⁸⁰¹

Analiza postępowania związanego z podjęciem działań, skierowanych na uporządkowanie gospodarki funduszowej dowodzi, że w praktyce likwidacja funduszu stanowiła niezwykle długotrwały i skomplikowany proces. Obserwacja przebiegu likwidacji i znoszenia tych instytucji pozwala w szczególności na postawienie tezy, że o wiele łatwiej było powołać do życia nowy fundusz celowy niż następnie przeprowadzić procedurę jego skutecznej likwidacji.

Z teoretycznego punktu widzenia proces zakończenia działalności funduszu wyposażonego w osobowość prawną powinien być bardziej długotrwały. Przemawiać za tym miał chociażby kształt procedury powoływania likwidatora osoby prawnej czy też obowiązek przestrzegania ustalonych prawem wymogów proceduralnych. Tymczasem jednak w praktyce paradoksalnie okazywało się, że niejednokrotnie o wiele dłużej trwało funkcjonowanie objętych zniesieniem funduszy nieposiadających osobowości prawnej.

8. W świetle dokonanych zmian objęte nimi fundusze celowe można podzielić na trzy grupy:

- w ramach pierwszej z nich zamierzano zadania tych instytucji i źródła ich finansowania włączyć do budżetu, same zaś fundusze postanowiono postawić w stan likwidacji;
- kolejną grupę stanowiły jednostki gospodarki funduszowej, które miały być przekształcone w inną formę organizacyjno-prawną, w tym przede wszystkim w banki działające w formie spółek akcyjnych lub fundacje, przy czym instytucje te obciążano obowiązkiem

⁷⁹⁹ W pierwotnej wersji projektu tego przepisu analogiczne uprawnienia przyznano Ministrowi Rynku Wewnętrznego w odniesieniu do Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu.

⁸⁰⁰ Ponadto instytucja ta została wyposażona w zasoby pochodzące z byłego Funduszu Rozwoju Eksportu, które zostały przekazane przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Informuje o tym E. Czerwińska, Agencja Rozwoju Przemysłu, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 389, Warszawa 1994, s.79.

⁸⁰¹ Zob. szerzej, Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 137 oraz dyskusję na ten temat na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 listopada 1990 r., AKPRM, spr. sten., AKPRM, RM 031-44-90, 2886/44, s. 86 i n. Na posiedzeniu tym wśród argumentów przemawiających za tym rozwiązaniem wymieniano m.in. konieczność utrzymania struktur organizacyjnych i zasobów kadrowych znoszonego funduszu, pozyskane w jego ramach doświadczenia, wiarygodność wobec partnerów zagranicznych itd.

kontynuowania dotychczasowej działalności funduszu; natomiast w stosunku do jednego z likwidowanych funduszy (posiadającego osobowość prawną) przewidywano możliwość przekształcenia go w spółkę akcyjną;

- w wyniku weryfikacji parabudżetów funkcjonowanie pewnej części funduszy celowych postanowiono jednak kontynuować, wychodząc z założenia, że okażą się one również przydatne już w ramach zreformowanego systemu finansów publicznych; uwagę zwraca fakt pozostawienia w ramach finansowania funduszowego całej gamy świadczeń społecznych (por. tabelę nr 6).

9. Objęcie omawianymi zmianami tak dużej ilości funduszy celowych świadczyło o skali rozbicia procesu gospodarowania pieniężnymi zasobami publicznymi, a także o wysokim stopniu specjalizacji niektórych tego typu instytucji (np. funduszy finansujących budowę mieszkań dla prokuratorów i sędziów). Uwagę zwraca również wyższy stopień dotowania tych podmiotów (choćby w porównaniu do innych funduszy), jak i wysoki udział zamrożonych w ich ramach środków publicznych.⁸⁰²

Tabela nr 6. Państwowe fundusze celowe działające w dniu 1 stycznia 1991 r.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
Państwowy Fundusz Kombatantów
Fundusz Alimentacyjny
Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników
Fundusz Pracy
Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

⁸⁰² Por.: Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 8.

Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych (centralny oraz wojewódzkie)
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (centralny oraz wojewódzkie)
Fundusz Literatury
Fundusz Rozwoju Twórczości Plastycznej

Źródło: Załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na 1991 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 89).

Oczywiście, występowanie tego typu prawidłowości świadczy o tym, że zasadniczym zamiarem ustawodawcy było dążenie do ustabilizowania sytuacji finansowej sektora publicznego.

Podjętemu na początku lat dziewięćdziesiątych procesowi znoszenia gospodarki funduszowej towarzyszyło w praktyce wystąpienie wielu nieprawidłowości, mimo, że ustawa o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy zawierała szereg przepisów dotyczących terminu, trybu i zasad postępowania odnoszącego się do przekazywaniu środków zniesionych funduszy oraz do spraw prowadzenia likwidacji gospodarki funduszowej, bez określenia jednak terminu jej zakończenia. Wydawać by się więc mogło, że wprowadzenie na mocy woli ustawodawcy stosunkowo prostych i precyzyjnych rozwiązań sprawi, że już w 1991 r. znikną zniesione fundusze celowe, a w stosunkowo niedługim czasie przestaną istnieć instytucje postawione w stan likwidacji. W praktyce tak się jednak nie stało i to nie tylko dlatego, że omawiane przepisy pozwoliły na przekształcenie funduszy w kontynuujące ich działalność (i zarazem przejmujące ich zasoby finansowe) fundacje oraz spółki. Równie doniosłymi elementami procesu pozorowania znoszenia i likwidacji wielu jednostek gospodarki funduszowej okazało się powoływanie w miejsce zniesionych instytucji nowych funduszy już o zmienionych nazwach.⁸⁰³ Ponadto w praktyce występowały sytuacje polegające na tym, iż teoretycznie zniesione z określonym (na mocy postanowień ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy dniem 1 stycznia 1991 r.) fundusze nie tylko funkcjonowały po upływie tej daty, ale przez szereg następnych lat nie została całkowicie rozliczona ich gospodarka finansowa.

Stosownym przykładem jest funkcjonowanie zniesionego formalnie od dnia 1 stycznia 1991 r. Funduszu Rozwoju Eksportu. Jego zadania miały być finansowo włączone do budżetu, natomiast niewykorzystane środki, wierzytelności i zobowiązania funduszu miały być przekazane do dyspozycji Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Tymczasem przez cały 1991 rok środkami postawionego w stan likwidacji funduszu zarządzał Bank Rozwoju Eksportu, natomiast całkowite rozliczenie działalności omawianej instytucji nastąpiło dopiero

⁸⁰³ Szerzej piszę o tym w dalszej części niniejszego podrozdziału.

w 1996 r.⁸⁰⁴

Warto tutaj również zwrócić uwagę na fakt funkcjonowania w praktyce dwóch instytucji formalnie postawionych z dniem 1 stycznia 1991 r. w stan likwidacji, to znaczy: Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu oraz Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego.⁸⁰⁵ Likwidator FOZZ dopiero w 1993 r. zdołał sporządzić plan likwidacji i uzyskać jego zatwierdzenie przez Ministra Finansów,⁸⁰⁶ przy czym likwidacja trwa aż do chwili obecnej.⁸⁰⁷ Z kolei w stosunku do byłego Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu proces ten trwał niemal 10 lat, podczas gdy działalność tej instytucji była niemalże sześciokrotnie krótsza. Likwidowanie takich instytucji jak Fundusz Rozwoju Eksportu, Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki, Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego czy Państwowy Fundusz Młodzieży trwało w praktyce około 5 lat.⁸⁰⁸

Niemala część tych trudności była spowodowana przyczynami natury prawnej, gdyż pojęcie funduszu celowego w rozumieniu obowiązujących wówczas przepisów nie było jednoznacznie zdefiniowane. W rezultacie Rada Ministrów podkreślała w swojej inicjatywie ustawodawczej, iż w jej ocenie wskazane do likwidacji fundusze posiadające osobowość prawną nie były funduszami celowymi w świetle prawa budżetowego z 1984 r.⁸⁰⁹

Obserwacja procesu ograniczania zakresu gospodarki funduszowej dostarczyła również interesujących doświadczeń związanych z analizą podjętych procedur likwidacyjnych. W przypadku funduszy posiadających osobowość prawną zaprzestanie prowadzenia działalności było możliwe dopiero z chwilą postawienia ich w stan likwidacji. Teoretycznie rzecz ujmując, procedura powoływania likwidatora osoby prawnej, rozpoczęcie finansowania zadań likwidowanych funduszy ze środków budżetu państwa, a następnie przestrzegania ustalonych prawem wymogów proceduralnych wydawała się zdecydowanie bardziej sformalizowanym postępowaniem. Tym samym proces zakończenia działalności likwidowanego funduszu wyposażonego w osobowość prawną powinien być bardziej długotrwały. Tymczasem jednak okazało się w praktyce, że niejednokrotnie o wiele dłużej trwało funkcjonowanie funduszy nieposiadających osobowości prawnej.

Ponadto warto odnotować fakt częstego nieodprowadzenia do budżetu państwa zasobów

⁸⁰⁴ J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 151. Zob. też: Informacja o wynikach kontroli prawidłowości funkcjonowania i rozliczenia Funduszu Rozwoju Eksportu, NIK, Warszawa 1996.

⁸⁰⁵ *Fundusze celowe w systemie budżetowym...*, s.137-138.

⁸⁰⁶ Szereg nieprawidłowości dotyczących funkcjonowania tej instytucji bliżej zostanie przedstawiony w ramach kolejnego rozdziału.

⁸⁰⁷ Przyczyny tego stanu rzeczy charakteryzuję w podrozdziale 5.3.1.

⁸⁰⁸ Zob. szerzej J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 151.

⁸⁰⁹ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, s. 25.

znajdujących się w dyspozycji szeregu omawianych instytucji.⁸¹⁰ W analizie wykonania budżetu państwa w 1992 r. Najwyższa Izba Kontroli informowała o nieuzyskaniu przez instytucję dochodów z Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu czy też o braku planów finansowych likwidacji niektórych innych podmiotów gospodarki funduszowej. Kontrolerzy NIK zwracali także uwagę na fakty dotyczące niewyegzekwowania należnych spłat pożyczek z formalnie zniesionego z dniem 1 stycznia 1991 r. Funduszu Nasiennictwa (udzielonych jeszcze w 1989 r.) oraz Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego czy też na nieosiągnięcie planowanych dochodów z tytułu rozliczeń należności zniesionego także wówczas Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki.⁸¹¹

W kolejnej tego typu analizie (dotyczącej przebiegu wykonania budżetu za 1993 r.) podkreślono, że na koniec tego roku odroczone płatności rat kapitałowych i odsetek od pożyczek udzielonych przez Ministra Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej z byłego Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego wyniosły 137, 4 mld złotych.

Przedstawiając Sejmowi opinię NIK dotyczącą wykonywania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej w 1994 r., prezes Izby stwierdził, że niezadowalająco przebiegł proces egzekwowania spłat rat i odsetek od pożyczek udzielonych przez szereg zniesionych funduszy celowych, którymi były: Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego, Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki, Państwowy Fundusz Młodzieży czy Centralny Fundusz Rozwoju Turystyki i Wypoczynku.⁸¹²

W analizie wykonania budżetu państwa w 1994 r. Najwyższa Izba Kontroli informowała o nieodzyskaniu przez Komitet Badań Naukowych kwoty 2,1 mln (nowych) złotych należnych tej instytucji dochodów z byłego Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki. We wnioskach inspektorzy NIK ponownie wskazywali na niezadowalającą skuteczność w poborze należnych innym zniesionym jednostkom (to znaczy Funduszowi Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz Państwowemu Funduszowi Młodzieży) rat i odsetek.⁸¹³

Problem należytego rozliczenia zniesionych lub postawionych w stan likwidacji z dniem 1 stycznia 1991 r. jednostek gospodarki funduszowej był również obecny w oficjalnych dokumentach przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w kolejnych latach. W szczególności w ramach analizy wykonania budżetu państwa w 1995 r. NIK zwracała uwagę na to, iż w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na ten rok przy prezentacji danych dotyczących gospodarki funduszowej „nie ujęto dochodów i wydatków fundacji utworzonych

⁸¹⁰ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s.137.

⁸¹¹ Analiza wykonania budżetu państwa w 1992 r., NIK, Warszawa 1993.

⁸¹² Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s.137.

⁸¹³ Analiza wykonania budżetu państwa w 1994 r., NIK, Warszawa 1995.

ze środków funduszy zniesionych w 1990 r., tj. Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej oraz Fundacji Kultury”. W materiałach rządowych nie były omawiane kwestie dotyczące nierozliczenia (a nawet dalszego funkcjonowania) funduszy objętych omawianą w ramach niniejszego podrozdziału reformą systemu budżetowego. Jednocześnie NIK informowała, że w dalszym ciągu aktualne są zgłoszone uprzednio przez Izbę wnioski dotyczące rozliczenia instytucji parabudżetowych, które formalnie zniesiono i zlikwidowano w 1990 r.⁸¹⁴

Godnym podkreślenia jest jednak także fakt, iż zdecydowana większość funduszy (z kilkudziesięciu) objętych wdrożoną na przełomie 1990 r. i 1991 r. reformą systemu budżetowego nie sprawiła większych problemów w zakresie ich znoszenia (wartych odnotowania przez Najwyższą Izbę Kontroli). Można tu wymienić w szczególności były Fundusz Finansowania Prac Geologicznych, były Narodowy Fundusz Ochrony Zabytkowej Kopalni „Wieliczka” czy też były Fundusz Rozwoju Telekomunikacji.

10. Proces ograniczenia gospodarki funduszowej miał bardzo skomplikowany przebieg i nie został doprowadzony konsekwentnie do końca. Bez wątpienia w decydującym stopniu przesądziło o tym traktowanie (od początku transformacji) procesu decentralizacji jako nader istotnego narzędzia służącemu zwiększaniu efektywności wydatków publicznych.

Wbrew zamierzeniom autorów omawianej reformy systemu budżetowego (oraz wielu wskazaniom doktrynalnym) proces ponownego przekazywania zadań i środków ze zniesionych funduszy celowych do sektora budżetowego przybrał niezwykle skromny zakres. Już bowiem w trakcie prac nad projektem ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy proponowano przekształcenie funduszy (pełniących rolę parabanków czy też quasi-funduszy inwestycyjnych) w instytucje typu bankowego czy komercyjnego.⁸¹⁵ W rezultacie środki pozostające w dyspozycji funduszy celowych objętych omawianymi przekształceniami w wielu przypadkach, na mocy decyzji ustawodawcy, zostały w praktyce przekazane na rzecz rozmaitych instytucji o charakterze pozabudżetowym. Łączna kwota środków przekazanych do budżetu z poddanych omawianym przemianom jednostek gospodarki funduszowej była znikoma w stosunku do zasobów, które wpłynęły na rachunek innych podmiotów.⁸¹⁶ Należy do nich zaliczyć istniejące lub też nowo ustanawiane fundacje, które miały kontynuować działalność funduszu, przejmując jego prawa i obowiązki już jako instytucje posiadające osobowość prawną, uzyskaną po wpisaniu ich do sądowego rejestru fundacji.

Istotnym elementem opisywanego procesu było też wprowadzanie w dekadzie lat

⁸¹⁴ Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r., NIK, Warszawa 1996, (w:) Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli 1996, nr 2, s. 418-419.

⁸¹⁵ Np. Fundusz Rozwoju Turystyki został przekształcony w Bank Rozwoju Turystyki. Zob. szerzej M. Dąbrowski, Wypowiedź..., taśma 5, s. 2.

⁸¹⁶ Por. szerzej J. Stankiewicz, Debudżetyzacja..., s. 147.

dziewięćdziesiątych nowych instytucji parabudżetowych (o nieco zmienionych nazwach), przy czym ustawodawca zdecydował o wyposażeniu niektórych z nich w środki należące do podmiotów objętych dokonaną w 1990 r. reformą gospodarki funduszowej. W szczególności ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw postanowiła o przejęciu należności i zadań zniesionego z początkiem 1991 roku Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.⁸¹⁷ Innym przykładem tego typu praktyk stanowi przejęcie zadań zniesionego Funduszu Budowy Autostrad i Dróg Ekspresowych przez Agencję Budowy Autostrad oraz Krajowy Fundusz Autostradowy.⁸¹⁸

Warto też odnotować, że niemal lawinowemu odtwarzaniu tego typu podmiotów na szczeblu budżetu państwa towarzyszyła równie intensywna praktyka powstawania zdekoncentrowanych i zdecentralizowanych funduszy celowych w sferze gospodarki gmin.⁸¹⁹

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na fakt, iż zasilenie wyżej wymienionych instytucji w środki zniesionych uprzednio funduszy celowych oraz utworzenie w 1990 r. Agencji Rynku Rolnego zapoczątkowało proces ponownego intensywnego rozwoju sieci instytucji parabudżetowych w Polsce.⁸²⁰ Zastanawiając się nad przyczynami tego swoistego fenomenu niewątpliwie trzeba wskazać na brak stworzenia skutecznych i trwałych gwarancji prawnych, które wydawały się niezbędne dla ograniczenia zakresu nieracjonalnej gospodarki pozabudżetowej. Najważniejszym powodem wydają się być jednak nader poważne problemy związane z funkcjonowaniem systemu budżetowego w dekadzie lat dziewięćdziesiątych. W praktyce prowadziło to do bardzo znaczącego zakresu niewykonywanych zadań o charakterze publicznym, które należały do sfery przyjętych przez władze założeń polityki społeczno-ekonomicznej.

Czynnikiem powiększającym występujące wówczas trudności była bardzo duża rozpiętość pomiędzy założeniami, na których oparto budżet a stanem jego rzeczywistej realizacji. Na przykład, na koniec 1991 r. istniejący wówczas deficyt budżetowy wyniósł w rzeczywistości 719,3 % w stosunku do kwoty, która była zaplanowana w pierwotnym projekcie ustawy budżetowej na ten rok. Planowane kwoty przychodów i rozchodów państwowych funduszy celowych były dwukrotnie zmieniane nowelizacjami ustawy budżetowej.⁸²¹ Towarzystwo temu także znaczne ujemne saldo kredytów zagranicznych, w rezultacie czego sektor

⁸¹⁷ Dz. U. Nr 133, poz. 654.

⁸¹⁸ Por. ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Autostradowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 71, poz. 823).

⁸¹⁹ Szerzej problematykę tą przedstawiam w podrozdziale 4.2.2.

⁸²⁰ Zob. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, Zakres sektora..., s.39.

⁸²¹ Por. podrozdział 3.5.

finansów publicznych znalazł się w stanie nader poważnego kryzysu. Planowano także, że jednym ze źródeł sfinansowania deficytu budżetowego oraz ujemnego salda kredytów zagranicznych będą środki przejęte z funduszy celowych, likwidowanych i znoszonych w ramach dokonanej na początku lat dziewięćdziesiątych reformy systemu budżetowego. Po dokładnych obliczeniach okazało się, że mogą być one nawet wyższe od pierwotnie przyjętych założeń,⁸²² wspomnianych zamierzeń nie udało się jednak w praktyce zrealizować. Chociaż lista zlikwidowanych funduszy była obszerna (objęła ona bowiem około 40 funduszy), to jednak realizacja założenia o przejęciu finansowania wielu dotychczasowych celów gospodarki funduszej w ramach systemu budżetowego okazała się iluzoryczna. Stało się tak w dużej mierze z uwagi na kryzys tego systemu, w efekcie czego parabudżety dalej były traktowane jako panaceum na niedomogi finansowania budżetowego, co rodziło potrzebę poszukiwania nowych (względnie restytucji starych) rozwiązań prawno-organizacyjnych.

4.2.2. Prawo budżetowe z 1991 r. a proces porządkowania gospodarki funduszej

1. Kolejnym ważnym etapem porządkowania organizacji i funkcjonowania funduszy celowych miało być obowiązujące od dnia 1 stycznia 1991 roku Prawo budżetowe. Trzeba zaznaczyć, że ważnym celem jej uchwalenia miało być ustalenie form organizacyjno-prawnych jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i budżetami gmin.⁸²³

W intencji twórców tego aktu prawnego jego postanowienia miały przede wszystkim zmierzać do pewnego „uelastycznienia” funkcjonowania gospodarki budżetowej. Z drugiej strony system pozabudżetowy miał jednak doznać pewnego „usztynwienia” za sprawą utrzymania ustawowego trybu powoływania jednostek wchodzących w jego skład, co w założeniu powinno prowadzić do nałożenia pewnych ograniczeń w zakresie funkcjonowania gospodarki funduszej. Wprowadzenie omawianych rozwiązań prawnych miało też w intencji ich twórców prowadzić do pewnej unifikacji form organizacyjnych sektora finansów publicznych, a także służyć zapewnieniu lepszej kontroli nad przepływem środków poza

⁸²² Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 153-154.

⁸²³ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy-Prawo budżetowe..., s. 2 i n.

rachunkami budżetu.⁸²⁴

2. W pierwotnym projekcie ustawy-Prawo budżetowe wprowadzono zakaz tworzenia nowych państwowych funduszy celowych poprzez wprowadzenie zasady, zgodnie z którą mogły one funkcjonować jedynie na podstawie ustaw wydanych przed wejściem w życie powołanej ustawy. Jednocześnie zamierzano ograniczyć możliwość przekazywania dotacji z budżetu państwa jedynie do najistotniejszych (z punktu widzenia potrzeb polityki państwa) instytucji funduszowych, to jest do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników, Funduszu Alimentacyjnego oraz do Funduszu Pracy.⁸²⁵

Wspomniane zasady nie znalazły się jednak ostatecznie w przepisach uchwalonej przez Sejm w 1991 ustawy-Prawo budżetowe.⁸²⁶ Reprezentowany pierwotnie przez autorów projektu ustawy zamiar zahamowania intensywnego rozwoju gospodarki funduszowej znalazł ostatecznie swój wyraz w znacznie „złagodzonej” wersji jej art. 18 ust. 1, zgodnie z którym po dniu 1 stycznia 1991 roku wyodrębnione z budżetu państwowe fundusze celowe można było tworzyć jedynie na podstawie przepisów rangi ustawowej.

3. W praktyce okazało się jednak, że dzięki częstej sytuacji zjednoczenia większości parlamentarnej (reprezentującej najróżniejsze opcje polityczne) nie było większych problemów ze spełnieniem tego wymogu. Z reguły bowiem z politycznego punktu widzenia bardzo atrakcyjna okazywała się propozycja legislacyjna zmierzająca do utworzenia kolejnego funduszu celowego. Inicjatywy tego typu akcentowano z reguły jako rozwiązania stabilizujące określone wydatki dzięki wyłączeniu pewnych zadań poza standardową hierarchię celów konkurujących między sobą o pokrycie ich realizacji z publicznych zasobów finansowych.

Ponadto rozwojowi instytucji funduszowych sprzyjało dosyć szybkie pojawienie się specyficznych interpretacji prawnych, zgodnie z którymi zakres regulacji Prawa budżetowego miał ograniczać się jedynie do kategorii państwowych funduszy celowych. W rezultacie w realiach dekady lat dziewięćdziesiątych współistniały obok siebie fundusze włączone (w formie załączników do ustaw budżetowych) oraz instytucje gospodarki funduszowej pozostające de facto poza systemem budżetowym. Te ostatnie charakteryzowały się wypełnieniem wymogu w postaci ustawowego powołania i nierzadkim wykorzystywaniem do swego funkcjonowania znacznych środków publicznych.⁸²⁷

⁸²⁴ W. Misiąg, Wypowiedź..., taśma 1, s. 3.

⁸²⁵ Por. pierwotne brzmienie art. 18 ust. 1 i 2, które to przepisy zostały zamieszczone w ramach projektu ustawy-Prawo budżetowe....

⁸²⁶ Zob. art. 18 ust. 1 i 2 ustawy-Prawo budżetowe.

⁸²⁷ Szerzej problematykę tą omawiam w ramach podrozdziału 5.1.

4. Prawo budżetowe z 1991 r. (obok omówionych w niniejszym rozdziale innych aktów prawnych) miało stanowić ważny krok w kierunku porządkowania podstaw funkcjonowania gospodarki funduszowej.

W tym kontekście należy postrzegać ponowne wprowadzenie w jego ramach ustawowego trybu powoływania funduszy celowych. Miało to więc służyć nie tylko zablokowaniu (czy też poważnemu ograniczeniu) dalszych możliwości rozwoju gospodarki funduszowej. Należy jeszcze raz podkreślić, że ustawodawca zmierzał również (a raczej przede wszystkim) do uporządkowania organizacyjnych form sektora publicznego. Realizacji tego założenia zasadniczo miało służyć podjęcie próby likwidacji wszelkich funduszy celowych funkcjonujących jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych, które zostały powołane we wcześniejszych okresach przez Radę Ministrów bądź też przez rady narodowe.

Chociaż już przepisy uchwalonego w 1984 r. Prawa budżetowego dozwalały jedynie na ustawowy tryb powoływania tego typu instytucji, dyspozycji obu powołanych aktów prawnych nie udało się jednak w pełni wykonać na przestrzeni wielu następnych lat. Dotyczyło to zwłaszcza już funduszy powołanych w okresie PRL przez Radę Ministrów w trybie pozaustawowym, które następnie funkcjonowały bez podstaw prawnych jeszcze w latach dziewięćdziesiątych. Ani Prawo budżetowe z 1991 r. ani też żadne inne przepisy nie utrzymały istnienia tych instytucji-mowa o istniejącym aż do 1992 roku Fundusz Rozwoju Twórczości Plastycznej⁸²⁸ oraz zlikwidowanym dopiero w dwa lata później Funduszu Literatury.⁸²⁹ Co ciekawe, plany finansowe tych instytucji (traktowanych jako państwowe fundusze celowe) były objęte ustawami budżetowymi uchwalonymi już w okresie już po 1990 r.,⁸³⁰ chociaż uchwały RM powołujące je do życia wygasły z chwilą wejścia przepisów Prawa budżetowego z 1991. Oznacza to, że w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w ustawach budżetowych zamieszczano plany funduszy, które nie istniały z prawnego punktu widzenia.⁸³¹ Zadania wykonywane w ramach obu zlikwidowanych podmiotów przejął utworzony dopiero w 1994 r. (już zgodnie z wymogami ustawy-Prawo budżetowe z 1991 roku) Fundusz Promocji Twórczości.⁸³²

⁸²⁸ Fundusz ten powołany został uchwałą Rady Ministrów nr 244 z dnia 9 września 1972 r. (MP Nr 45 poz. 241).

⁸²⁹ Instytucja ta powstała na mocy uchwały Rady Ministrów nr 149 z dnia 29 października 1983 r. (MP Nr 45 poz. 241).

⁸³⁰ Por. szerzej J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 148. Należy zaznaczyć, że w ustawie budżetowej na 1992 r. mowa jest błędnie o „Funduszu Twórczości Plastycznej” (Dz. U. Nr 50, poz. 229).

⁸³¹ E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.107; *Fundusze celowe w systemie budżetowym...*, s. 147.

⁸³² Utworzony został na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

4.2.3. Rozwój funduszy celowych po 1990 r.

Jak wspomniałem, pomimo faktu zniesienia i postawienia w stan likwidacji około czterdziestu instytucji parabudżetowych w praktyce zniesienie wielu funduszy było „pozorne”. Ponadto szybko okazało się, że w praktyce tendencje do rozwoju gospodarki funduszowej nie zostały zahamowane na długo, przede wszystkim z uwagi na nader częste pojawianie się również w okresie po 1990 r. wielu projektów dotyczących powoływania nowych funduszy celowych; niektóre z nich udało się następnie zrealizować.

Już w 1991 r. utworzono w drodze ustawowej fundusze wchodzące w skład Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a 1992 r. wspomniany już Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. W dwa lata potem powstały natomiast Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Fundusz Promocji Twórczości. Celem powołania ostatniej z wymienionych instytucji było przede wszystkim przyznawanie stypendiów bądź pomocy socjalnej twórcom, dofinansowanie kosztów wydań utworów o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki polskiej oraz udostępnianie wydań dla osób niewidomych.⁸³³ Z kolei Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych powstał dla ochrony pracowników przed utratą wynagrodzenia spowodowaną niewypłacalnością pracodawcy.⁸³⁴ Głównym źródłem dochodów tej instytucji są obowiązkowe składki opłacane przez pracodawców, natomiast zasadnicze źródło jej przychodów stanowią zwroty sum wypłaconych tytułem świadczeń pracowniczych niewypłacalnym pracodawcom.

Od dnia 1 stycznia 1999 r. weszły w życie przepisy powołujące do życia nowy Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, który jest następcą prawnym instytucji działającej pod tą nazwą w latach 1986-1998, stąd też zmiana ta w praktyce przeszła niemalże zupełnie niezauważona. Likwidacja poprzedniego funduszu była związana z przeprowadzeniem reformy emerytalnej oraz gruntownym przeorganizowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

Na początku lat dziewięćdziesiątych utworzono także Fundusz Daru Narodowego, przy czym ustawodawca postanowił o czasowym charakterze istnienia tej instytucji-co stanowi wyjątek na tle większości podmiotów gospodarki funduszowej. W świetle art. 14 ustawy powołującej

⁸³³ Zob. bliżej uzasadnienie do projektu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Sejm II kadencji, Warszawa 1993, Druk sejmowy nr 86.

⁸³⁴ Por. szerzej uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Sejm II kadencji, Warszawa 1993, Druk sejmowy nr 52, uchwalonej w dniu 23 grudnia 1993 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 9, poz. 85 z późn. zm.). Zob. również w szczególności Z. Szczuka, Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Prawo pracy 1995, nr 7, s. 50 i n. oraz M. Piankowski, Funkcjonowanie funduszu gwarancyjnego w przypadkach niewypłacalności pracodawcy, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, Tom 6, s. 53 i n.

ją do życia składanie darów (dobrowolnych wpłat ludności na cele ogólne, tzn. „finansowanie potrzeb przedstawianych przez rząd, kościoły, związki wyznaniowe i organizacje społeczne”⁸³⁵ przewidziano bowiem do 11 listopada 1990 r. Dlatego też w dniu 28 lutego 1992 r. fundusz ten formalnie zakończył swoją działalność,⁸³⁶ choć ciekawostką jest fakt formalnego obowiązywania do chwili obecnej przepisów tego aktu prawnego.

W połowie dekady lat dziewięćdziesiątych pojawił się też Fundusz Górnośląski, mający (podobnie jak niektóre fundusze działające w okresie PRL) charakter regionalny.⁸³⁷

Należy też wspomnieć o powołanym ustawowo⁸³⁸ i zaliczonym do grupy państwowych funduszy celowych Funduszu Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego, w przypadku którego przez kolejne dwa lata nie zostały podjęte żadne działania zmierzające do faktycznego uruchomienia jego działalności. Stosownych rozporządzeń wykonawczych nie wydała Rada Ministrów ani też Minister Gospodarki, zaś w ustawach budżetowych nie zamieszczano planu finansowego tej instytucji. RM nie wystąpiła jednak do Sejmu z inicjatywą uchylecia lub zmiany omawianej ustawy, co oznacza, że wymienione organy samodzielnie i niezgodnie z obowiązującym prawem zdecydowały o rezygnacji z pobierania należnych temu funduszowi dochodów.⁸³⁹ Ponadto jeszcze przed wydaniem wspomnianych przepisów wykonawczych ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. została uchylona przez ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych.⁸⁴⁰ Omawiany fundusz, pomimo istnienia stosownych podstaw prawnych, w rzeczywistości nigdy zatem nie rozpoczął swojej działalności.

Ponadto w omawianym okresie występowały również fundusze wyodrębnione o typowo resortowym charakterze. Poza wymienionym już Funduszem Kościelnym (funkcjonującym przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji) należy tu wymienić przede wszystkim włączony do Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Fundusz Hipoteczny czy też działający przy Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej Fundusz Przeciwpidemiczny.

⁸³⁵ Stanowi o tym art. 2 ust. 1 ustawy o Funduszu Daru Narodowego.

⁸³⁶ K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 121.

⁸³⁷ Szerzej piszę o tej instytucji w podrozdziale 6.2.

⁸³⁸ Zob. ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o restrukturyzacji finansowej jednostek górnictwa węgla kamiennego oraz o wprowadzeniu opłaty węglowej (Dz. U. Nr 113, poz. 735 z późn. zm.).

⁸³⁹ Por. E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s. 270-271.

⁸⁴⁰ Dz. U. Nr 162, poz. 1112 z późn. zm.

4.3. Powstanie i funkcjonowanie samorządowej gospodarki funduszowej

4.3.1. Reaktywacja samorządu terytorialnego a funkcjonowanie funduszy celowych

1. Istotną rolę w projektowaniu omawianych zmian odgrywało także powstanie po 1989 r. samorządu terytorialnego jako odrębnego od państwa podmiotu publicznoprawnego. Zrodziło to potrzebę właściwego określenia relacji zachodzących pomiędzy państwowym sektorem finansowym oraz sektorem finansów samorządowych. Reforma samorządowa doprowadziła bowiem do przebudowy dotychczasowego modelu finansowania administracji terenowej,⁸⁴¹ przy czym zasady gospodarki finansowej gmin wyznaczyły przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.⁸⁴² Wprowadzenie w życie tych regulacji zmierzało do określenia nowych źródeł dochodów budżetów terenowych. Powstanie w okresie III Rzeczypospolitej samorządu terytorialnego oznaczało także wprowadzenie zasady prowadzenia komunalnej gospodarki finansowej przez gminę na podstawie jednego rocznego planu finansowego, jakim jest budżet gminy.⁸⁴³

2. W okresie PRL obowiązywała ustawowa zasada, że zadania rad narodowych są finansowane z terenowych budżetów oraz z tworzonych na podstawie ustaw terenowych funduszy celowych. W rezultacie nowego określenia finansowych podstaw samorządności lokalnej od dnia 1 stycznia 1991 r. dalsze istnienie terenowej gospodarki funduszowej w jej dotychczasowym kształcie utraciło swoje uzasadnienie.⁸⁴⁴

Dlatego też przepisy ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy z dniem 1 stycznia 1991 r. zlikwidowały z mocy prawa terenowe fundusze celowe, które uprzednio zostały utworzone wraz z funduszami centralnymi znoszonymi na mocy postanowień powołanej ustawy. Jednocześnie na gruncie normatywnym została sformułowana zasada kontynuacji finansowania zadań uprzednio finansowanych ze środków terenowych funduszy celowych przez budżety gminne, stosownie do postanowień prawa budżetowego i innych ustaw.⁸⁴⁵

⁸⁴¹ Zob. na ten temat np. W. Misiąg, Wypowiedź..., taśma 1, s. 2.

⁸⁴² Por. przepisy tej ustawy, które weszły w życie z dniem 27 maja 1990 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1951 z późn. zm.).

⁸⁴³ Zob.: Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 139.

⁸⁴⁴ W doktrynie prawa finansowego wyrażano nawet pogląd, że nie będzie już zasadne tworzenie tego typu instytucji na szczeblu samorządowym. Por. J. Stankiewicz, Problem funduszy celowych..., s. 35.

⁸⁴⁵ Zob. art. 1 ust. 2 oraz art. 2 ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy.

Ponadto ustawodawca zdecydował o przekazaniu do tych budżetów pozostałych po zniesionych instytucjach środków pieniężnych, składnikach majątkowych, wierzytelnościach czy też zobowiązaniach (według stanu na dzień 31 grudnia 1990 r.).⁸⁴⁶ Jak już zaznaczyłem, odmienne zasady zastosowano jedynie w stosunku do Funduszu Socjalnego Wsi, który w świetle ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy został w całości zniesiony. Ostatecznie jednak prawodawca postanowił o tym, że „środki zgromadzone na rachunkach Funduszu Socjalnego Wsi będą dysponowane zgodnie z ustawą o tym funduszu do wyczerpania”.⁸⁴⁷ Oznaczało to w praktyce wprowadzenie wyjątku od zasady, że podstawę prowadzenia komunalnej gospodarki finansowej przez gminę stanowi jedynie jej budżet.⁸⁴⁸ Regulacje dotyczące statusu prawnego terenowej gospodarki funduszowej zawarte zostały również w przepisach tzn. gminnej ustawy wdrażającej,⁸⁴⁹ której art. 33 ust. 3 postanowił o utrzymaniu funkcjonowania funduszy terenowych utworzonych przez rady narodowe (w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r.) „jako funduszy celowych gmin chyba, że rada gminy postanowi inaczej”. Jednocześnie istnienie innych (tzn. utworzonych w oparciu o inne przepisy) terenowych funduszy celowych zostało utrzymane (również w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r.).⁸⁵⁰

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania,⁸⁵¹ określając rodzaje tych dochodów, wskazywała zarazem w art. 5 pkt 7, że mogą je również stanowić m.in. środki przekazywane gminie z państwowych funduszy celowych. Ponieważ jednak dochody gmin były obejmowane jej budżetem, stąd też musiał on objąć także zasoby przekazywane z tych instytucji na szczebel samorządu terytorialnego. Godne podkreślenia jest to, że zasadę zaliczenia do dochodów gminnych dotacji pochodzących z państwowych funduszy celowych wprowadziła także kolejna wersja ustawy regulującej problematykę finansowania gmin.⁸⁵²

3. Wraz z procesem reaktywacji samorządu terytorialnego pojawił się problem określenia charakteru prawno-organizacyjnego samorządowych funduszy celowych. Rozważano więc tutaj w szczególności to, czy są to instytucje budżetowe czy pozabudżetowe. W doktrynie analizowano też, czy mają one charakter zdekoncentrowany (jako część funduszu

⁸⁴⁶ Por. oraz art. 3 ust. 1 tejże ustawy.

⁸⁴⁷ Art. 3 ust. 4 tej ustawy.

⁸⁴⁸ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 141.

⁸⁴⁹ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r.-Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32 poz. 191).

⁸⁵⁰ Art. 33 ust. 4 tejże ustawy.

⁸⁵¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 89, poz. 518 z późn. zm.).

⁸⁵² Zob. art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 128, poz. 600 z późn. zm.).

centralnego) czy zdecentralizowany (to znaczy, czy są elementami samodzielnego systemu finansów lokalnych).⁸⁵³

4. Istotnym problemem występującym pod rządem Prawa budżetowego z 1991 r. była deklaracja art. 1, dotycząca ustalenia na gruncie tej ustawy ogólnych zasad i trybu gromadzenia zasobów pieniężnych objętych budżetem państwa oraz budżetami gmin. Jednocześnie ustawodawca zdecydował o przeznaczaniu tychże środków na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin oraz o ustaleniu form organizacyjno-prawnych jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i budżetami gmin. Ponadto ustawa o samorządzie terytorialnym stanowiła o przygotowywaniu budżetu gminy zgodnie z regułami prawa budżetowego,⁸⁵⁴ którego przepisy miały również zastosowanie w sprawach dotyczących tych budżetów i nieuregulowanych w ramach ustawy o finansowaniu gmin.⁸⁵⁵

Problem polegał jednak na tym, że przepisy prawa budżetowego ani też wspomniane wyżej akty prawne reaktywujące samorządność lokalną nie przewidywały wcale jakichkolwiek możliwości wyodrębnienia jakichkolwiek zadań publicznych z budżetu gminy oraz finansowania jego realizacji w ramach gminnego funduszu celowego. Ponadto instytucji tego typu nie mogły tworzyć jednostki samorządu terytorialnego na podstawie uchwały organu stanowiącego, a tym bardziej wykonawczego.⁸⁵⁶

Na gruncie prawa budżetowego ustawodawca wprowadził taką możliwość jedynie w odniesieniu do budżetu państwa, dopuszczając finansowanie z tej instytucji konkretnego państwowego funduszu celowego. Niezbędnym warunkiem było tutaj jednak powołanie państwowego funduszu celowego w oparciu o przepisy ustawowe oraz umieszczenie jego planu finansowego w ustawie budżetowej.⁸⁵⁷ Tak więc należy uznać, iż w okresie po 1990 r. gminy nie miały całkowitej swobody w sferze kreowania swojej gospodarki funduszowej, a poglądy przyznające im wówczas taką możliwość nie mogą zasługiwać na aprobatę.⁸⁵⁸

5. Pomimo to samorządowa gospodarka funduszowa rozwijała się intensywnie przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych w oparciu o odrębne ustawodawstwo, gdyż podstawą powstania w 1993 r. gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki stały się przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. O ich utworzeniu zdecydował przede wszystkim generalny brak środków publicznych na finansowanie przedsięwzięć

⁸⁵³ Por. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 354-355.

⁸⁵⁴ Art. 52 ust. 1 tejże ustawy.

⁸⁵⁵ Zob. art. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.

⁸⁵⁶ J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze celowe*, (w:) *Finanse samorządowe 2008*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2008, s. 415.

⁸⁵⁷ *Fundusze celowe w systemie budżetowym...*, s. 141.

⁸⁵⁸ Na przykład H. Kuźnińska (*Fundusze celowe w Polsce...* s. 1), twierdziła, że z tego powodu trudno jest stwierdzić, ile w istocie rzeczy funduszy celowych funkcjonuje na szczeblu lokalnym.

ekologicznych oraz ograniczenie dotacji budżetowych na te cele. Długotrwałe utrzymywanie się niepewności w zakresie pokrycia prowadzonych inwestycji skutkowało spowolnieniem czy przerwaniem wielu rozpoczętych już projektów. Tym samym scharakteryzowane już właściwości gospodarki funduszowej (w tym przede wszystkim możliwość wieloletniego finansowania określonych celów w oparciu o własne źródła dochodów) wydawały się być szczególnie przydatne właśnie w omawianej dziedzinie. Powyższe przesłanki przesądziły o utworzeniu gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w oparciu o zmiany dokonane w dniu 3 kwietnia 1993 r. w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska⁸⁵⁹ oraz w ustawie-Prawo wodne.⁸⁶⁰

W piśmiennictwie stwierdza się, że wprowadzie dochowano w tym wypadku wymogu utworzenia funduszy w drodze ustawowej, lecz jednocześnie złamano zasadę wynikającą z ustawy o zniesieniu i likwidacji funduszy z 1990 r.⁸⁶¹ Wskazywano także, że powstanie funduszy gminnych, pomimo ułatwienia prowadzenia lokalnych projektów ekologicznych, spowodowało zarazem większe rozproszenie dochodów gospodarki funduszowej. Zwracano przy tym uwagę na fakt, iż fundusze te nie były oczywiście wolne od wad wynikających ze zróżnicowania dochodów poszczególnych gmin.⁸⁶² Podnoszono także, że środki zgromadzone na rachunkach funduszy są zbyt małe w stosunku do pełnego finansowania ich zadań, ich obsługa jest kosztowna, a towarzyszy temu od 1999 r. nieracjonalny system rozliczeń tych instytucji z budżetami gminnych lub powiatowych jednostek samorządu terytorialnego.⁸⁶³

6. W literaturze przedmiotu krytykowano także niekonsekwentne i wprowadzone bez należytego rozeznania nadanie na podstawie omawianych zmian osobowości prawnej istniejącym już 49 ekologicznym funduszom wojewódzkim. Doprowadziło to do częściowego uniezależnienia tych instytucji od wojewodów, urzędów marszałkowskich oraz oczywiście także Ministerstwa Ochrony Środowiska jako instytucji zasadniczo odpowiedzialnych za prowadzenie polityki ekologicznej państwa.⁸⁶⁴ W ten sposób miało rosnąć ryzyko wzrostu kosztów działania funduszy oraz niebezpieczeństwo alienacji gospodarki funduszowej i wymykania się jej spod kontroli finansów publicznych. Ponadto podejmując omawianą decyzję ustawodawca miał utrudniać (czy nawet wręcz uniemożliwić) organom samorządowym prowadzenie jednolitej polityki finansowej w omawianym obszarze ich

⁸⁵⁹ Dz.U. Nr 40, poz. 183.

⁸⁶⁰ Dz.U. Nr 26, poz. 139 z późn. zm.

⁸⁶¹ J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 151.

⁸⁶² Por. K. Górka, (w:) K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001, s.146-147.

⁸⁶³ J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze celowe-zasady funkcjonowania...*, s. 222.

⁸⁶⁴ K. Górka, *Ochrona środowiska...*, s. 146-147. Zob. również A. Lipiński, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska po nowelizacji*, PiP 1994, nr 2, s. 44.

aktywności publicznej, a także ponoszenie odpowiedzialności za jej efekty.⁸⁶⁵ Ze względu na brak sprawowania kontroli działalności omawianych funduszy przez organy jednostek samorządu terytorialnego w doktrynie wyrażono także wątpliwości co do samorządowego charakteru tych instytucji.⁸⁶⁶

W pierwszym okresie swego istnienia fundusze wojewódzkie mogły zajmować się jedynie udzielaniem dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć proekologicznych. Od 1993 r. zaczęły one jednak funkcjonować już jako samodzielne podmioty posiadające osobowość prawną, w rezultacie czego mógł ulec poszerzeniu zakres wykonywanych przez te instytucje zadań ustawowych. Odbywało się to dzięki aktywnemu uczestniczeniu w obrocie gospodarczym poprzez zawieranie umów we własnym imieniu czy też dysponowanie posiadanym przez siebie majątkiem, a nie tylko środkami finansowymi.

Wprowadzone zmiany rodziły określone trudności interpretacyjne,⁸⁶⁷ które następnie zostały potwierdzone w materiałach kontrolnych NIK.⁸⁶⁸

7. Podsumowując, należy stwierdzić, że początkowo proces reaktywacji samorządowej oznaczał likwidację dotychczasowej terenowej gospodarki funduszowej oraz podjęcie prób kontynuowania jej zadań przez budżety gminne. Miały one być podstawą komunalnej gospodarki finansowej poprzez wyposażenie je m.in. w środki zniesionych funduszy celowych.

W praktyce problemy finansowe budżetów gminnych (pojawiające się właściwie od samego początku reaktywowania samorządu terytorialnego w 1990 r.) doprowadziły z czasem do prób udzielania jednostkom samorządu terytorialnego wsparcia ze strony gospodarki funduszowej. W 1993 r. obok istniejących już od 1989 r. funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (pierwotnie niemających zresztą charakteru samorządowego) utworzono bowiem tego typu instytucje na szczeblu gmin. Jednakże to druga połowa lat dziewięćdziesiątych przyniosła ze sobą kolejny etap rozwoju samorządowych funduszy celowych na niespotykaną wcześniej skalę, o czym szerzej piszę poniżej.

4.3.2. Rozwój samorządowej gospodarki funduszowej w okresie po 1998 r.

⁸⁶⁵ J. Szolno-Koguc, Kontrowersje wokół funkcjonowania samorządowych funduszy celowych, (w:) I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie, Szczecin 2004, s. 490.

⁸⁶⁶ Bliżej por. Z. Zembaczyńska, A. Czarnocki, Nadzór nad uchwałami w sprawach samorządowych funduszy celowych na tle rozstrzygnięć kolegiów regionalnych izb obrachunkowych w latach 2000-2001, *Finanse Komunalne* 2001, nr 1. Szerzej problematykę tą omawiam poniżej.

⁸⁶⁷ A. Lipiński, *Ustawa o ochronie...*, s.43.

⁸⁶⁸ Zob.: *Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa...*, s.106-113.

1. Podstawową rolę w jej rozwoju odegrała zwłaszcza przeprowadzona w 1998 r. reforma administracyjna polegająca na wprowadzeniu dwóch nowych, dodatkowych szczebli w strukturze samorządu terytorialnego w postaci powiatu i województwa. Jednocześnie, jak już wspomniałem, w art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. ustawodawca otworzył „furtkę” do tworzenia funduszy celowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie zdecydował się przy tym na postawienie żadnych warunków ani też nie zobowiązał w żaden sposób do określenia szczególnych reguł prowadzenia gospodarki finansowej prowadzonej przez tego typu instytucje.

W rezultacie wprowadzenia w życie w 1998 r. reformy samorządowej oraz wdrożenia stosownych zmian w obowiązujących przepisach pod koniec ubiegłego wieku do grupy samorządowych funduszy celowych zaliczano:⁸⁶⁹

- 1) gminne, powiatowe i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 2) powiatowe i wojewódzkie (ewentualnie gminne) fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym;⁸⁷⁰
- 3) terenowe (wojewódzkie) fundusze ochrony gruntów rolnych;⁸⁷¹
- 4) Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa.

Spośród tych instytucji jedynie wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały wyposażone w przymiot osobowości prawnej oraz posiadały własne organy (w postaci zarządów i rad nadzorczych), nad którymi sprawował nadzór wojewoda i zarząd województwa.⁸⁷² Natomiast środkami pozostałych instytucji dysponowały zarządy odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

2. Wprowadzenie gruntownej reformy administracji publicznej spowodowało poważne zmiany również w dotychczasowej strukturze organizacyjnej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, gdyż od dnia 1 stycznia 1999 r. zostały one połączone w 16 jednostek działających już na szczeblu nowo utworzonych województw. Jednocześnie w ramach nowo utworzonych powiatów (jako jednostek administracji samorządowej drugiego stopnia) utworzono 373 powiatowe fundusze ochrony środowiska i

⁸⁶⁹ Por. w szczególności Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2001, s. 507, a także np. E. Ruśkowski, A. Ostrowska, Samorządowe fundusze celowe..., s. 103 i n. (gdzie mowa jest o ich powszechnym zaliczaniu, ale „bez szczegółowej argumentacji”).

⁸⁷⁰ Zob. ustawę z dnia 17 maja 1989 r. –Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).

⁸⁷¹ Por. ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1226 z późn. zm.).

⁸⁷² Na ten temat zob. J. Szołno-Koguc, Kontrowersje wokół samorządowych..., s. 490.

gospodarki wodnej, które uzyskały status prawny samorządowych funduszy celowych.⁸⁷³ Instytucji tych (podobnie jak funduszy gminnych) nie wyposażono jednak w przymiot osobowości prawnej. Jak już wspominałem, równolegle funkcjonowało blisko 2500 gminnych funduszy oraz istniejący od 1 lipca 1989 r. NFOŚiGW (utworzony w miejsce istniejących uprzednio Funduszy Gospodarki Wodnej oraz Ochrony Środowiska). Warto zwrócić uwagę na fakt braku podległości pionowej pomiędzy wszystkimi tymi podmiotami, co oznaczało, że poszczególne fundusze nie stanowiły pod względem prawno-organizacyjnym „szczebli” jednej instytucji.⁸⁷⁴

3. Omawiając problemy związane z funkcjonowaniem samorządowych funduszy celowych warto też zwrócić uwagę na wątpliwości dotyczące funkcjonowania funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym. Przez szereg lat jedynym przepisem regulującym przeznaczenie wydatków tych instytucji był art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zgodnie z jego brzmieniem, środki funduszy miały być przeznaczane na uzupełnianie środków budżetowych związanych z aktualizacją oraz utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także zakupu urządzeń i wyposażenia lokali niezbędnych do jego prowadzenia. Niejednoznaczność sformułowania „uzupełnienie środków budżetowych” ujawniła się z chwilą wydania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r.,⁸⁷⁵ w którym została unieważniona uchwała budżetowa rady powiatu w części przewidującej przedmiotowe uzupełnienie środków budżetowych powiatu środkami powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. W uzasadnieniu do tegoż wyroku NSA wskazywał na ratio legis istnienia funduszu celowego argumentując, że finansowanie zadań w zakresie gromadzenia i prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego powinno się odbywać z dwóch niezależnych źródeł, to znaczy z budżetu i ewentualnie także z funduszu. „Wszak po to tworzy się fundusze, by wyodrębniać środki z budżetu. Bezcelowe byłoby tworzenie funduszy, gdyby ich środki włączono do budżetu”.⁸⁷⁶

Rozwiązaniu przedstawionego problemu dotyczącego uszczegółowienia przeznaczenia wydatków omawianych instytucji miało służyć wydanie przez Ministra Infrastruktury w dniu 25 listopada 2002 r. rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.⁸⁷⁷ Rozporządzenie to

⁸⁷³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustawy określających kompetencje organów administracji publicznej-w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

⁸⁷⁴ Ustawa-Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Pod red. J. Jendrośki, Wrocław 2001, s. 924.

⁸⁷⁵ Sygn. akt I SA/Kr 1073/99, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2001, nr 3, poz. 94.

⁸⁷⁶ Tamże.

⁸⁷⁷ Dz.U. Nr 207, poz. 1759. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż powyższe rozporządzenie (którego

objęło zakresem swego zastosowania również fundusze wojewódzkie i powiatowe, jednakże jego kształt wzbudził wątpliwości z uwagi na przedstawienie powiatowych funduszy jako zdekoncentrowanych i pozostających w dyspozycji starosty części państwowego funduszu celowego, jakim był Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Stanowisko takie doprowadziło do powstania sporu dotyczącego państwowego czy samorządowego charakteru tych instytucji, przy czym część doktryny kwestionująca zasadność przedstawionego rozstrzygnięcia znalazła dodatkowe wsparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych.⁸⁷⁸ W szczególności zwracano tu uwagę na fakt, iż art. 22 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. upoważniał do określenia reguł gospodarki finansowej jedynie państwowego funduszu celowego.

Przepisy rozporządzenia z powodu niezgodności z postanowieniami Konstytucji zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 21 lutego 2005 r.⁸⁷⁹ uznał większość jego przepisów za niekonstytucyjne. Sędziowie Trybunału stwierdzili bowiem, że wchodzące w skład Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym fundusze powiatowe mają charakter samorządowy, a wobec tego niedopuszczalne jest traktowanie w państwie prawa tego typu instytucji jako agendy funduszu państwowego. Wspomniany wniosek wynikać miał przede wszystkim z przyznania radzie powiatu (przez przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego) kompetencji do wiążącego zatwierdzania w uchwale budżetowej planu finansowego powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym. Jak zauważył przy tym TK: „Analiza powiązania tego funduszu z budżetem jednostki samorządowej wskazuje bowiem na koncepcję ustawodawczą wzmocnienia niezależności finansowej powiatu w realizacji zadań publicznych”.

Omawiane rozporządzenie (warto dodać, że nie zostało ono wydane na podstawie bezpośredniego upomnienia ustawowego) nie mogło więc zmienić samorządowego charakteru funduszy powiatowych. Zdaniem Trybunału, za poglądem o samodzielności tych instytucji miała też przemawiać niedopuszczalność rozszerzającej interpretacji art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., który został wydany w celu określenia zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, a nie funduszy samorządowych. Ich istota nie była zresztą tożsama z konstrukcją państwowego funduszu celowego, o czym

przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.) zostało wydane na podstawie art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., nie zaś na podstawie wyraźnej dyspozycji ustawy-Prawo geodezyjne i kartograficzne.

⁸⁷⁸ Bliżej na ten temat por. E. Ruśkowski, A. Ostrowska, Samorządowe fundusze celowe..., s. 103 i n.

⁸⁷⁹ Sygnatura akt U 3/04 (opublikowany Dz. U. z 2005 r. Nr 37, poz. 336). Zob. również E. Ruśkowski, A. Ostrowska, Samorządowe fundusze celowe..., s. 103 i n.

świadczyło nawet to, że podmiotem uprawnionym do tworzenia tego typu instytucji jest jedynie ustawodawca. Samorządowy fundusz celowy miał być więc w pierwszej kolejności traktowany jako zdecentralizowana część funduszu państwowego, a dopiero w dalszej kolejności tego typu instytucje należało traktować jako część samorządowych zasobów finansowych odłączonych od budżetu jednostki samorządu terytorialnego w celu bardziej elastycznego gospodarowania tymi środkami.⁸⁸⁰

4. Istotnym problemem występującym pod rządem ustawy o finansach publicznych z 1998 r. była też kwestia dokonania rozliczeń funduszy samorządowych z budżetami jednostki samorządu terytorialnego. Chociaż ze swojej istoty fundusze stanowiły formę budżetowania netto (wynikowo), to jednak art. 109 ust. 2 pkt. 2 powołanego aktu prawnego przewidywał ujęcie w budżetach samorządowych pełnych kwot ich przychodów i wydatków. Oznaczało to, że to właśnie organy stanowiące tych jednostek decydowały o treści planów finansowych funduszy samorządowych, do których odnosiły się opinie regionalnych izb obrachunkowych o przedkładanych projektach budżetów i sprawozdaniach z ich wykonania.⁸⁸¹ Takie rozwiązanie z pewnością łączyło niezbędną elastyczność gospodarki funduszkowej z kontrolą przestrzegania dyscypliny finansowej. W praktyce obok występowania braku bezpośrednich związków samorządowej gospodarki funduszkowej i budżetowej można było jednak obserwować niejednokrotne finansowanie tych samych zadań⁸⁸² (np. terenowy fundusz gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym stanowił „uzupełnienie środków budżetowych”).⁸⁸³

W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego ze środków funduszu mogły być w niektórych przypadkach uzupełniane wydatki budżetu,⁸⁸⁴ ale samo powstanie w ramach gospodarki funduszkowej nadwyżki zasobów nie stwarzało podstaw do ich wykorzystania na finansowanie zadań objętych budżetem. Wynikało to z samej idei powoływania funduszy celowych, polegającej na substytucyjnym gospodarowaniu ich środkami-obok systemu budżetowego). Należy więc przyjąć, że miała tu zastosowanie ogólna zasada odrębności źródeł finansowanie określonych zadań, zaś zbieżność celu nie oznaczała przyjęcia zasady dotowania budżetu czyli wprowadzenia jedności środków publicznych. W orzecznictwie podkreślano jednak, że decyzje dotyczące gminnego funduszu ochrony środowiska są

⁸⁸⁰ Por. przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, a także w szczególności J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 105-106.

⁸⁸¹ Zob. szerzej, J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 336.

⁸⁸² Por. J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze celowe...*, s. 419.

⁸⁸³ Zob. art. 41 ust. 4 prawa geodezyjnego i kartograficznego.

⁸⁸⁴ Por. bliżej wyrok NSA, ośrodek zamiejscowy w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2003 r., nr SA/Bk 682/03, *Finanse komunalne 2003*, nr 6, s. 64.

podejmowane przez organ gminy, natomiast roczny plan finansowy tego funduszu stanowi część uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.⁸⁸⁵

Istotne problemy interpretacyjne dotyczyły też uznania za przychody funduszy gminnych i powiatowych (w przeciwieństwie do ich wojewódzkich odpowiedników oraz Funduszu Narodowego) odsetek od wkładów zgromadzonych na ich rachunkach. Godnym podkreślenia jest, że w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych (a także stanowisku resortu finansów)⁸⁸⁶ przeważał pogląd o zaliczeniu tych odsetek do dochodu budżetu gminy (powiatu). W piśmiennictwie jednak wskazywano na brak decyzji ustawodawcy przesądzającej jednoznacznie tę kwestię, a ponadto (w świetle art. 22 ust. 5 ustawy o finansach publicznych) niewykorzystane środki finansowe z lat poprzednich zwiększały plan finansowy gospodarki funduszowej na kolejny rok budżetowy.⁸⁸⁷

5. W literaturze przedmiotu kwestionowano samorządowy charakter ukształtowanej w latach dziewięćdziesiątych sfery gospodarki funduszowej, podnosząc w szczególności, iż pomimo realizowania w jej ramach zadań wyodrębnionych z budżetu samorządowego fundusze stanowiły w istocie część danego funduszu centralnego. Towarzyszył temu brak lub występowanie bardzo niewielkiego zakresu faktycznej decyzyjności organów samorządowych odnośnie gromadzenia oraz dysponowania środkami tych funduszy, zaś znikoma skala operacji finansowych dokonywanych w ich ramach skłaniała do zastanawiania się nad ekonomicznym i finansowym sensem wyodrębnienia tych jednostek. Wątpliwości były szczególnie kierowane pod adresem lokalnej gospodarki funduszowej, której kształt miał w praktyce nadmiernie utrudniać funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.⁸⁸⁸

W piśmiennictwie zwracano też uwagę na niespójność, ogólność i różnorodność przepisów regulujących możliwość wzajemnego przekazywania środków pomiędzy tymi budżetami a gospodarką funduszową, jak również na sam status prawny funduszy samorządowych. Zawarta bowiem w art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. definicja uznająca za fundusz powiatowy instytucję realizującą zadania wyodrębnione z budżetu powiatu nie odpowiadała wszystkim funduszom funkcjonującym w praktyce na tym szczeblu. Ustawodawca nie przewidział przy tym sytuacji, w ramach której samorządowa jednostka organizacyjna (np. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie) dysponuje znacznymi zasobami finansowymi (należącymi do PFRON), a jednocześnie są one wykorzystywane dla

⁸⁸⁵ Zob. szerzej wyrok NSA, ośrodek zamiejscowy w Poznaniu z dnia 23 marca 2003 r., nr I SA/Po 3096/02.

⁸⁸⁶ Por. pismo Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2000 r., sygn. ST1-48000-736/2000 (niepublikowane).

⁸⁸⁷ Zob. w szczególności J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 341.

⁸⁸⁸ Tamże, s. 346.

finansowania wykonywanych przez tą jednostkę zadań publicznych oraz pozostają poza kontrolą organów jednostek samorządu terytorialnego i poza nadzorem Regionalnej Izby Obrachunkowej.⁸⁸⁹

Na zakończenie przypomnę, że formalny kres samorządowej gospodarcze funduszowej położyły postanowienia ustawy o finansach publicznych z 2009 r., co nie oznaczało jednak definitywnej likwidacji jej instytucji.⁸⁹⁰

4.4. Lata 1998-2004. Próby ograniczenia rozwoju gospodarki funduszowej na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 roku

1. Jak już wspominałem, w dekadzie lat dziewięćdziesiątych na gruncie praktyki legislacyjnej podjęto próby ograniczenia rozwijającej się dotychczas ekspansji gospodarki funduszowej oraz uporządkowania podstaw jej funkcjonowania. Szczególnym wyrazem determinacji polskich władz w dążeniu do zahamowania dalszego procesu tworzenia funduszy celowych było podjęcie radykalnej decyzji zmierzającej do zablokowania (od dnia 1 stycznia 1999 r.) możliwości powoływania nowych jednostek tego typu.⁸⁹¹ W art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. ustawodawca postanowił bowiem, że funduszem celowym może być jedynie fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie przepisów tej właśnie ustawy.

Utrzymanie zasady wyłącznie ustawowego umocowania funduszu należy uznać za przejaw dążenia do podtrzymania parlamentarnej kontroli nad procesem rozwoju gospodarki funduszowej. Jednakże zamieszczenie cytowanego sformułowania w ustawie o finansach publicznych było w piśmiennictwie powszechnie oceniane jako próba zablokowania

⁸⁸⁹ A. Ostrowska, System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych, Białystok 2006, s. 191. Szerzej na temat samorządowej gospodarki funduszowej piszę w dalszej części niniejszego rozdziału oraz podrozdziale 6.4.1.

⁸⁹⁰ Szerzej por. podrozdział 4.5.2.

⁸⁹¹ Zob. np. W. Misiąg, E. Malinowska, Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik, Gdańsk 2002, s. 192; C. Kosikowski, Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2001, s. 68. Jak informuje J. Szolno-Koguc (Funkcjonowanie funduszy..., s. 163) stosowne opinie w tej kwestii zostały także wyrażone w raporcie na temat kształtu polskiego systemu budżetowego. Został on przygotowany i przedstawiony w 1998 r. przez misję Międzynarodowego Funduszu Walutowego w związku z wszczęciem przygotowań naszego kraju do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

powoływania nowych funduszy celowych (począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r.).⁸⁹² Instytucja utworzona już po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (a więc po dniu 1 stycznia 1999 r.) w rozumieniu przepisów tego aktu prawnego nie mogła bowiem już stanowić funduszu celowego. W praktyce oznaczało to więc, że wspomniany akt normatywny nie dopuszczał możliwości tworzenia nowych podmiotów tego typu. W niektórych opracowaniach stwierdzano nawet obowiązywanie od dnia formalnego zakazu tworzenia nowych funduszy.⁸⁹³

Należy tu jednak wziąć pod uwagę przede wszystkim ogólne zasady procesu legislacyjnego, a w szczególności regułę *lex posteriori legi priori*.⁸⁹⁴ Wszystkie ustawy (z wyjątkiem konstytucji jako ustawy zasadniczej) mają bowiem przecież taką samą rangę, co oznacza, że żadna „zwykła” ustawa nie może determinować treści jakiegokolwiek innego aktu prawnego tego typu.

Zasada równej mocy prawnej każdej ustawy sprawiła więc, że stworzenie ustawowej „zapory” dla tworzenia nowych funduszy po dniu 1 stycznia 1999 r. nie mogło odnieść zakładanego przez ustawodawcę skutku. Hipotetyczna ustawa powołująca nowy fundusz mogła przecież w konkretnym przypadku uchylić zastrzeżenia wprowadzone w ramach ustawy o finansach publicznych, powołując nowy fundusz.⁸⁹⁵ Można sobie wyobrazić, że szczególnie ostrożny ustawodawca zdecydowałby się na wprowadzenie przepisu o następującej treści: „do funduszu celowego tworzonego niniejszą ustawą nie ma zastosowania przepis ustawy o finansach publicznych”. Nie może więc dziwić fakt, iż w praktyce znaczenie omawianego ustalenia ustawowego okazało się niewielkie.⁸⁹⁶

2. Zasadzie ustawowego wyłączenia możliwości tworzenia nowych funduszy celowych można także przypisać istotne znaczenie także z innego powodu. Pozwalała ona bowiem na wyróżnienie pośród istniejących wówczas funduszy celowych dwóch odrębnych grup, przy czym liczniejszą z nich tworzyły podmioty, do których zastosowanie miały przepisy ustawy o finansach publicznych. Obok niej istniała jednak także pewna ilość funduszy powołanych po dniu 1 stycznia 1999 r., do których ustawa ta nie miała zastosowania, chociaż zostały one zaliczone do sektora finansów publicznych.⁸⁹⁷

⁸⁹² Tak chociażby E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 209 czy też B. Kucia-Guściora, *Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych*, *Roczniki Nauk Prawnych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, Tom XVII, Nr 1, 2007, s.119.

⁸⁹³ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s. 708.

⁸⁹⁴ Por. np. B. Kucia-Guściora, *Zmiany w charakterze prawnym...*, s. 7 i n.; J. Stankiewicz, *Sanacja finansów publicznych...*, s. 361 oraz rozważania zawarte w podrozdziale 3.2.

⁸⁹⁵ Taką opinię prezentuje np. B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy...*, s. 7.

⁸⁹⁶ Zob. W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001...*, s. 42.

⁸⁹⁷ Przede wszystkim należy do nich zaliczyć właśnie Narodowy Fundusz Zdrowia. Por. na ten temat również B. Kucia-Guściora, *Zmiany w charakterze prawnym...*, s. 9-10.

3. Ustawodawca na mocy art. 199 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. zobowiązał ponadto Radę Ministrów do przeprowadzenia analizy celowości działania państwowych funduszy celowych i przedstawienia Sejmowi wniosków w tej sprawie w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r.. W piśmiennictwie w związku z tym wyrażono pogląd, że wnioski tego typu powinny dotyczyć wskazania przez Radę Ministrów funduszy celowych, których nie należy już w dalszym ciągu utrzymywać w ramach publicznej gospodarki finansowej.⁸⁹⁸

Rząd wywiązał się z nałożonego przez parlament obowiązku w sposób formalny i nader powierzchowny. Chociaż bowiem Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi stosowny raport w tej mierze,⁸⁹⁹ to jednak w jego ramach przeprowadzono nader ogólnikową analizę funkcjonowania gospodarki funduszowej. Generalnie stwierdzono przy tym, że zadania (dla których powołano fundusze) są w dalszym ciągu zasadne i z tego względu powinny być one kontynuowane przy wykorzystaniu dotychczasowej formuły organizacyjnej⁹⁰⁰.

W omawianym opracowaniu stwierdzono również, że konkretyzacja rozwiązań dla poszczególnych funduszy celowych (w tym także samorządowych) może zostać sformułowana dopiero po przeanalizowaniu działalności tych podmiotów w 1999 r.⁹⁰¹

Generalnie oceniając treść wspomnianego dokumentu można powiedzieć, iż jego autorzy na podstawie przeprowadzonych analiz uznali, że właściwie nie ma konieczności wdrażania jakichś istotniejszych zmian w omawianej sferze publicznej gospodarki finansowej.⁹⁰² Można więc zastanawiać się nad tym, czy-jeśli dotychczasowe funkcjonowanie państwowych funduszy celowych nie budziło żadnych wątpliwości i komplikacji w praktyce (a wręcz przeciwnie-przynosiło pożądane rezultaty), dlaczego w latach dziewięćdziesiątych podjęto próby ograniczenia (względnie całkowitego wyeliminowania) dalszego rozwoju gospodarki funduszowej. W opinii doktryny ocena zaprezentowana w omawianym dokumencie przez Radę Ministrów w istocie rzeczy odbiegała od problemów występujących w praktyce. Polegały one na tym, że w Polsce działały państwowe fundusze celowe (utworzone przed dniem 1 stycznia 1999 r.), które w istocie rzeczy nie odpowiadały wymogom stawianym przed nimi przez ustawę o finansach publicznych z 1998 r. W takiej sytuacji należało te instytucje przestać traktować jako państwowe fundusze celowe. Ponadto byt i działalność wielu z nich był kwestionowany ze względu na wykonywanie w ramach tych funduszy zadań

⁸⁹⁸ Zob. C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 86.

⁸⁹⁹ Por. opracowanie przyjęte przez Radę Ministrów pod tytułem „Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji”, Sejm III kadencji, Warszawa 1999 r., Druk Sejmowy nr 1627 (poniżej. cyt. jako Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych...).

⁹⁰⁰ O wnioskach przedstawionych w tym raporcie szerzej piszę w podrozdziale 5.4.

⁹⁰¹ Zob.: Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych, s. 7.

⁹⁰² Por. np. Z. Szpringer (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 407.

przypisanych ministrom oraz jednocześnie brak w praktyce należytego nadzoru (czy kontroli) ze strony właściwych organów.⁹⁰³

Sejm zaakceptował treść raportu przedstawionego przez Radę Ministrów, nie poddając jego treści nawet debacie wraz z wnioskami mającymi przyczynić się do uporządkowania podstaw działania państwowych funduszy celowych. Art. 199 ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. został wkrótce uchylony i odtąd polski parlament nigdy już nie podjął prób zobowiązania rządu do przedstawiania wniosków czy analiz dotyczących dalszych losów gospodarki funduszowej.

4. Przez szereg lat po wprowadzeniu omawianych rozwiązań ustawodawca formalnie respektował zakaz tworzenia nowych funduszy celowych, choć zarazem rodziło to niejednokrotnie znaczne trudności legislacyjne związane z polityką regulacyjną prowadzoną przez władze polskie po 1998 r. Analiza treści kolejnych ustaw budżetowych uchwalonych w latach 1999-2004 pozwala na wysnucie konstatacji, że w praktyce katalog tych instytucji w tym okresie nie uległ zmianom. Należy jednak zauważyć, że poza utrzymaniem istniejących przed dniem 1 stycznia 1999 r. funduszy gospodarka pozabudżetowa znajdowała także wyraz przede wszystkim w istnieniu środków specjalnych, a także w rozwoju jej substytutu w postaci licznych agencji rządowych.⁹⁰⁴

Wśród specjalistów z zakresu finansów publicznych pojawiły się opinie, zgodnie z którymi dziwne określenie pojęcia funduszu jako instytucji powołanej ustawowo przed tą datą okazało się w praktyce nieskuteczną barierą mającą powstrzymać rozwój gospodarki funduszowej. Także bowiem po 1 stycznia 1999 r. powstały podmioty, które spełniały drugą część definicji zawartej w art. 22 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Przypomnę, że chodziło o wyodrębnienie instytucji „których przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań”. Tak więc data utworzenia funduszu w istocie rzeczy nie odgrywała żadnej roli w przeciwdziałaniu ekspansji gospodarki funduszowej ani też w zakresie podziału jej jednostek na odrębne kategorie. W doktrynie zastanawiano się w związku z tym nad kwestiami dotyczącymi charakteru instytucji powołanych po dniu 1 stycznia 1999 r. Zapytywano nawet, czy w takiej sytuacji można było określić te podmioty mianem funduszy niecelowych?!⁹⁰⁵

5. Wspomniany problem dotyczył w szczególności Narodowego Funduszu Zdrowia, który został powołany do życia na mocy ustawy z dnia 2 stycznia 2003 r. o powszechnym

⁹⁰³ Tamże.

⁹⁰⁴ Szerzej piszę o tego typu instytucjach w podrozdziale 6.1.

⁹⁰⁵ A. Wernik, Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy z dnia 28 lipca 2003 r. o finansach publicznych, Druk sejmowy nr 1844, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 301 (IP 104-P), Warszawa 2003.

ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia.⁹⁰⁶

W piśmiennictwie zaznaczono, że nazwa tej jednostki wskazuje na jej związek z istotą funduszu, a sam NFZ formalnie został przez ustawodawcę zaliczony do sektora finansów publicznych.⁹⁰⁷ Tym niemniej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych omawianej instytucji nie można było traktować jako fundusz celowy,⁹⁰⁸ gdyż w art. 36 ust. 1 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym nie wskazano, że NFZ stanowi fundusz celowy. Ustawodawca natomiast zaznaczył we wskazanym przepisie, że instytucja ta jest posiadającą osobowość prawną państwową jednostką organizacyjną. W szczególności oznaczało to, że stanowiący podstawę gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia roczny plan finansowy nie tylko nie podlegał procedurze budżetowej, ale nie był również załączany do ustaw budżetowych. Wywołało to uzasadnioną krytykę z uwagi na naruszenie zasady jedności i przejrzystości finansów publicznych oraz ze względu na ograniczenie kontroli parlamentarnej nad dysponowaniem środkami (dodajmy-wielkości ponad 3,5 % PKB!) pozostającymi w dyspozycji tego funduszu.⁹⁰⁹

Przepisy ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia zostały (w niecały rok od jej uchwalenia) zaskarżone jako niezgodne z Konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r.⁹¹⁰ stwierdził, że NFZ realizuje zadania w zakresie ochrony zdrowia, finansowane ze środków publicznych gromadzonych według formuły typowej dla innych danin publicznych, np. podatków. Oznacza to, że prawodawca stworzył w istocie specyficzny fundusz celowy, przez co ograniczył czy wręcz wyeliminował kontrolę organów władzy prawodawczej nad istotnym zasobem środków publicznych. Regulację ustawową w zakresie kontroli i nadzoru nad Narodowym Funduszem Zdrowia cechował przy tym brak spójności oraz niekonsekwencja. Trybunał podkreślił, że dotyczyło to nawet kompetencji ministra właściwego w sprawach ochrony zdrowia, który (choć ponosił polityczną i konstytucyjną odpowiedzialność związaną z realizowaniem zadań określonych w art. 68 ust. 2 Konstytucji), to jednak faktycznie pozbawiony został skutecznych środków nadzoru nad omawianą instytucją. Z drugiej zaś strony zdaniem TK uwagę zwracała relatywnie duża władza tego organu w zakresie ustalania planu finansowego i kształtowania różnych czynników wpływających na wielkość wydatków finansowych ponoszonych przez NFZ (np. ceny leków, rejestracja leków,

⁹⁰⁶ Dz. U. Nr 45, poz. 391 z późn. zm.

⁹⁰⁷ Poglądy te szerzej przedstawiam w podrozdziale 6.2.

⁹⁰⁸ Podkreśla to m.in. B. Kucia-Guściora, Status prawny funduszy celowych, RPEiS 2004, nr 4, s. 7.

⁹⁰⁹ Por. A. Wernik, Opinia prawna o rządowym..., s. 61.

⁹¹⁰ Sygn.akt K 14/03, opublik. w Dz. U. z 2004 r. Nr 5, poz. 37.

ustalanie listy leków refundowanych). Minister właściwy w sprawach ochrony zdrowia miał wprowadzić kompetencję do zmiany i ustalenia nowego planu finansowego funduszu, ale nie ponosił bezpośrednio żadnej związanej z tym odpowiedzialności. Zasadniczy problem miał więc polegać na braku właściwego powiązania z władztwem fundusзовым albo administracyjnym unormowaniu kwestii odpowiedzialności.⁹¹¹

W wyniku wydania przez Trybunał Konstytucyjny omawianego orzeczenia ustawa z dnia 2 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia została uchylona i zastąpiona przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.⁹¹²

Na gruncie aktualnego stanu prawnego omawiana instytucja stanowi autonomiczną osobę prawną (a nie jednostkę organizacyjną *stationis fisci*, właściwą do reprezentowania Skarbu Państwa albo ubezpieczonych), która jest uprawniona do nabywania praw i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu.⁹¹³ Równocześnie jako państwowa jednostka organizacyjna Narodowy Fundusz Zdrowia podlega rygorom charakterystycznym dla prawa finansów publicznych oraz nadzorowi ze strony ministrów właściwych do spraw zdrowia oraz finansów publicznych (w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej).⁹¹⁴ Minister właściwy do spraw finansów publicznych (po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zdrowia) oraz sejmowych komisji (właściwych do spraw zdrowia oraz finansów publicznych) zatwierdza sprawozdanie z wykonania planu finansowego funduszu, które jest w Sejmie przedstawiane przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Należy dodać, że niewydanie przez sejmowe komisje tych opinii w ciągu 14 dni oznacza pozytywne zaopiniowanie.⁹¹⁵

W literaturze przedmiotu wskazywano, że Narodowy Fundusz Zdrowia w pełni wykazuje cechy charakterystyczne dla gospodarki fundusзовой z uwagi na celowe wyodrębnienie dochodów publicznych z ich ogólnej puli wraz z ich równoczesnym przeznaczeniem na realizację określonych zadań. Podnoszono też, że sama ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej w dość niekonsekwentny sposób podkreśla, iż NFZ w zakresie odpowiedzialności

⁹¹¹ Tamże. Zob. także pismo prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 14 listopada 2003 r. (sygn. CF/DOP/ 1311/2003) ustosunkowujące się do wniosku grupy posłów o stwierdzenia niezgodności z Konstytucją ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia (http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/2003/k_14_03/k_14_03_prezesnfz.pdf-dostęp z dnia 25 sierpnia 2013 r.)

⁹¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz.1027 z późn. zm). Należy dodać, że regulację ustawową uzupełniają przepisy wykonawcze, w tym także rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 104, poz. 875 z późn. zm.), które zostało wydane na podstawie art. 131 ust. 2 tej ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

⁹¹³ Por. T. Zimna, Zawieranie umów na świadczenia medyczne, Warszawa 2004, s. 34.

⁹¹⁴ Art. 97 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

⁹¹⁵ Art. 130 ust. 3 i 4 tejże ustawy.

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi odpowiedzialność tak, jak byłby funduszem celowym.⁹¹⁶

W konsekwencji można uznać, że opisywany kształt statusu prawnego tej instytucji został zdeterminowany poprzez zamiar „obejścia” wprowadzonego na mocy ustawy o finansach publicznych z 1998 r. zakazu tworzenia nowych funduszy celowych.

6. Podejmowane przez ustawodawcę działania na rzecz racjonalizacji oraz transparentności gospodarki funduszowej poprzez powierzchowny, niekonsekwentny i w gruncie rzeczy nieprzemyślany charakter wprowadzanych zmian zakończyły się niepowodzeniem. Jak się wydaje, od samego początku próba zahamowania procesu tworzenia nowych funduszy celowych na gruncie omawianej regulacji była skazana na niepowodzenie. „Zwykła” ustawa nie może ograniczać Sejmu w tworzeniu prawa, a wszystkie tej rangi akty prawne mają jednakową moc obowiązywania, stąd wprowadzenie trwałych ograniczeń w sferze rozwoju gospodarki funduszowej było (i jest) możliwe jedynie w oparciu o wydanie przepisów rangi konstytucyjnej.

4.5. Przeobrażenia funduszy celowych w pierwszej dekadzie lat dwutysięcznych

4.5.1. Ewolucja gospodarki funduszowej w latach 2001-2009

1. Na początku XXI w. proces rozwoju gospodarki funduszowej został nieco zahamowany. W 2004 r. doszło nawet do likwidacji jednej z najdłużej funkcjonujących jej instytucji – w postaci istniejącego od 1974 r.⁹¹⁷ Funduszu Alimentacyjnego.

Dzięki znowelizowaniu przepisów ustawy o finansach publicznych z dniem 1 stycznia 2005 r. tendencja ta uległa jednak odwróceniu, gdyż w praktyce zniesiono wówczas istniejące wcześniej ustawowe ograniczenie w tworzeniu nowych funduszy celowych.⁹¹⁸ Tego typu „barier” legislacyjnych nie zawierały również unormowania występujące w ramach kolejnych

⁹¹⁶ Zob. J. Szolno-Koguc, Fundusz celowy w świetle..., s.23.

⁹¹⁷ Rozpoczął działalność w 1975 na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 z późn. zm.). Fundusz ten nie posiadał osobowości prawnej, zaś jego dysponentem był Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

⁹¹⁸ Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw.

wydań ustaw o finansach publicznych.⁹¹⁹ Wskazywało to na zmianę „filozofii” władz publicznych w odniesieniu do funkcjonowania funduszy celowych (a w szczególności trybu ich tworzenia), polegającą na ponownym otwarciu możliwości rozwoju gospodarki funduszkowej.

W myśl bowiem nowego brzmienia art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. „funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań, z zastrzeżeniem ust. 8”. W legalnej definicji tej instytucji nie znalazło się więc zastrzeżenie, zgodnie z którym funduszem celowym był fundusz powołany ustawowo przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych. Kształt poprzednio obowiązujących regulacji prawnych stanowił w istocie rzeczy odwlekanie, a nie rozwiązywanie kumulujących się przez cały okres transformacji ustrojowej problemów i trudności w sektorze finansów publicznych. Świadczyć o tym może przede wszystkim analiza dalszego rozwoju gospodarki funduszkowej. Natychmiast bowiem po wejściu w życie przepisów ustawy o finansach publicznych z 2005 r.. ustawodawca powołał do życia 13 nowych funduszy celowych, przede wszystkim na miejsce części zlikwidowanych wówczas odrębnych pozabudżetowych form finansowania w postaci środków specjalnych.⁹²⁰

W piśmiennictwie oceniano to posunięcie z reguły krytycznie. „Utworzenie tak dużej liczby funduszy w miejsce likwidowanych środków specjalnych nie sprzyjało wysuwaniom powszechnie postulatom jawności i przejrzystości finansów publicznych”.⁹²¹ Zdaniem niektórych specjalistów oceniających przyczyny tej decyzji, u podstaw jej podjęcia leżało nie tyle dążenie do racjonalizacji publicznej gospodarki finansowej, ile raczej motywy o charakterze politycznym.⁹²²

2. W literaturze przedmiotu zwraca się przy tym uwagę na znaczne podobieństwo większości istniejących aktualnie funduszy celowych (działających w formie rachunku bankowego) właśnie do innych pozabudżetowych instytucji w postaci środków specjalnych.⁹²³ W świetle regulacji obowiązujących do końca 2004 r. stanowiły one środki finansowe gromadzone przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych na podstawie odrębnych ustaw lub uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego.⁹²⁴

⁹¹⁹ O kształcie tych regulacji szerzej piszę w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁹²⁰ Por. szerzej podrozdział 4.1.

⁹²¹ E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s.110.

⁹²² E. Kornberger-Sokołowska, Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw, sporządzona dla Biura Studiów i Ekspertyz, z dnia 20 października 2004 r. (Druk sejmowy nr 3352).

⁹²³ J. Szolno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 166. Zob. też podrozdział 6.2.

⁹²⁴ Zob. bliżej art. 21 ustawy o finansach publicznych z 1998.

Środki specjalne w okresie lat 1991-2005 przeszły bardzo radykalną zmianę zasad ich funkcjonowania. Były one intensywnie tworzone w dekadzie lat dziewięćdziesiątych na podstawie prawa budżetowego z 1991 r., przy czym charakterem swoich dochodów i sposobem działania instytucje te bardziej przypominały fundusze celowe niż znane dawniej, „klasyczne” środki specjalne. Ze stosowaniem tego typu „wynalazku” w dziedzinie metod wyprowadzania środków publicznych poza kontrolę budżetową związane było ryzyko poddania gospodarowania zasobami finansowymi mniejszym rygorom niż miało to miejsce w odniesieniu do gospodarki funduszowej. Rodziło to niebezpieczeństwo dalszej dezintegracji środków publicznych i osłabienia kontroli ich wykorzystania. Dla przykładu warto wskazać na fakt, że o ile w ramach ustaw budżetowych uchwalano pełne plany finansowe poszczególnych funduszy celowych, o tyle dane o środkach specjalnych prezentowano jedynie w układzie części budżetowych (bez podziału na poszczególne rodzaje środków specjalnych). Ponadto plany dochodów i wydatków środków specjalnych zawierały tylko wielkości „ogółem” i rozliczenia z budżetem, bez podania jakichkolwiek danych o planowanym wykorzystaniu środków.⁹²⁵

Tabela nr 7. Fundusze celowe utworzone na miejsce zlikwidowanych środków specjalnych w 2005 r.

Fundusz Rekompensacyjny
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej
Fundusz Reprywatyzacji
Fundusz Promocji Kultury -
Fundusz-Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
Fundusz Skarbu Państwa
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej
Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów
Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej
Fundusz Wsparcia Policji
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego
Fundusz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie

⁹²⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, Środki specjalne państwowych jednostek budżetowych, Ekspertyza dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych nr 264, (IV/02), Warszawa 2002, s.1 i n.

ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 273, poz. 2703).

W wielu przypadkach rozwój tej formy organizacyjnej finansów publicznych prowadził do utraty skutecznej kontroli gromadzenia i wykorzystania zasobów publicznych, co sprzyjało (według ocen formułowanych przez NIK) powstawaniu nieprawidłowości w obszarze działalności jednostek budżetowych.⁹²⁶ Ekspertcy oceniający tego typu sytuacje wskazywali, że odbywało się to wskutek wprowadzenia ustawowych możliwości tworzenia środków specjalnych właściwie z dowolnych środków publicznych.⁹²⁷ Jako remedium mające zapobiegać zagrożeniom postulowano w rezultacie objęcie funkcjonowania środków publicznych zasadami sprawozdawczości charakterystycznej dla gospodarki funduszowej, względnie przekształcenie niektórych środków specjalnych właśnie w fundusze celowe.⁹²⁸

Wspomniana nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 2004 r. wprowadziła na miejsce zlikwidowanych środków specjalnych tak zwane fundusze motywacyjne, których plany nie zostały jednak objęte ustawą budżetową. W doktrynie zmiana ta została ceniona negatywnie z uwagi na małą elastyczność tych instytucji oraz zmniejszenie przejrzystości systemu finansów publicznych, sukcesywne zwiększenie stopnia rozproszenia znajdujących się w jego ramach zasobów.⁹²⁹ Nie może więc dziwić zlikwidowanie funduszy motywacyjnych przez kolejną reformę finansów publicznych (dokonaną w 2009 r.).

Warto również nadmienić o kontynuowaniu procesu zamieszczania stosunkowo nielicznych danych na temat gospodarki funduszowej w Roczniku Statystycznym RP⁹³⁰ (gdzie jednak – począwszy od początku bieżącego stulecia – zaczęto oddzielnie prezentować samorządowe fundusze celowe).⁹³¹

3. Przechodząc do zarysowania rozwoju gospodarki funduszowej w pierwszej dekadzie lat dwutysięcznych warto zwrócić uwagę na utworzenie w 2002 r. Funduszu Rezerwy Demograficznej dla uzupełnienia niedoborów funduszu emerytalnego (wynikających z przyczyn demograficznych). Stanowi on przykład oryginalnej instytucji wyposażonej w osobowość prawną, ale nieposiadającej własnych organów i kierowanej przez prezesa ZUS. I chociaż omawiany fundusz spełnia wszystkie cechy państwowego funduszu celowego, to

⁹²⁶ Por. szerzej J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 85 i n.

⁹²⁷ Zob. art. 21 ust. 1 pkt. 1-4 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

⁹²⁸ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Środki specjalne...*, s. 9-10.

⁹²⁹ Por. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s.114. Zob. również J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 88-89.

⁹³⁰ Por. *Rocznik Statystyczny RP*, GUS, Warszawa 2007, s. 631.

⁹³¹ Zob. *Rocznik Statystyczny RP*, GUS, Warszawa 2001, s. 507. Rok wcześniej (por. *Rocznik Statystyczny RP*, GUS, Warszawa 2000, s. 494) wymieniono tylko zbiorcze przychody i rozchody funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego.

ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹³² nie przyznała omawianej instytucji takiego statusu.⁹³³

Również w 2002 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony Fundusz Żeglugi Śródlądowej.⁹³⁴ Ustawodawca powołał omawianą instytucję dla wspierania rozwoju śródlądowego transportu lądowego poprzez dofinansowywanie modernizacji taboru żeglugowego oraz innych przedsięwzięć dotyczących restrukturyzacji sektora żeglugi śródlądowej. Interesująco przedstawia się przy tym system przychodów Funduszu Żeglugi Śródlądowej. Poza pozyskiwaniem ich (m.in. ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa przekazanych BGK) w celu dofinansowania tej instytucji na jej rachunek miał przekazywać dotacje również Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Celem ich udzielenia (na wniosek ministra właściwego do spraw transportu) miało być wspieranie ekologicznych form transportu oraz finansowanie ochrony środowiska w dziedzinie żeglugi śródlądowej.⁹³⁵

Nader interesująco potoczyły się w omawianym okresie losy Funduszu Alimentacyjnego, który po blisko trzech dziesięcioleciach istnienia został na mocy decyzji ustawodawcy zlikwidowany i zastąpiony instytucją zaliczki alimentacyjnej.⁹³⁶ Niemalże od samego początku swego istnienia funkcjonowanie tej zaliczki zostało poddane szerokiej krytyce, w rezultacie czego (po wielu protestach społecznych) nastąpiła reaktywacja funduszu (w nieco zmienionej formie). Nastąpiło to w 2008 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.⁹³⁷

Kolejnym interesującym przykładem ukazującym złożoność gospodarki funduszowej stanowi Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, który został stworzony po wybuchu tak zwanej „afery hazardowej” w 2009 r.⁹³⁸ Po wielu latach od likwidacji Funduszu Przeciwalkoholowego oraz Funduszu Zapobiegania Narkomanii ustawodawca zdecydował się na ponowne posłużenie się instytucją gospodarki funduszowej dla rozwiązywania problemów z obszaru szeroko rozumianych patologii społecznych. W świetle art. 88 ust. 3 (w związku z

⁹³² Zob. tekst tej ustawy wraz z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Rezerwy Demograficznej (Dz. U. Nr 18, poz. 178).

⁹³³ Por. szerzej np. C. Kosikowski, System funduszy celowych..., s. 400 i n.

⁹³⁴ Powołany został na podstawie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz. U. Nr 199, poz. 1672).

⁹³⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 i 4 tej ustawy.

⁹³⁶ Zob. ustawę z dnia 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 18, poz. 178).

⁹³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. nr 1, poz. 7. Na temat argumentów za zniesieniem i reaktywacją tej instytucji por. m.in. M. Andrzejewski, O potrzebie reformy funduszu alimentacyjnego, Praca i zabezpieczenie społeczne 1998, nr 1, s. 11 i n. oraz M. Olszewska, Problemy Funduszu Alimentacyjnego w Polsce w latach 2001-2003, Zeszyt Naukowy Instytut Ekonomii Filii Uniwersytetu Świętokrzyskiego w Piotrkowie Trybunalskim 2004, z. 6, s.113 i n.

⁹³⁸ Zob. art. 88 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540 z późn. zm.).

art. 80 ust. 1) ustawy o grach hazardowych w odniesieniu do gier objętych monopolem państwa wprowadzono system dopłat, przy czym 20 % środków pozyskanych w ten sposób stanowi przychód Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych. Omawiana instytucja nie posiada osobowości prawnej, a jej obsługą zajmuje się Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

4. W pierwszej dekadzie lat dwutysięcznych powstawaniu sporej liczby nowych funduszy towarzyszyły też przejawy likwidowania niektórych tego typu instytucji. Poza wspomnianym Funduszem Alimentacyjnym dotyczyło to przede wszystkim Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej, który powołany został w 2005 r. jako wyodrębniony rachunek w BGK. Instytucja ta została utworzona dla wspierania (głównie ze środków budżetowych) zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wyrównania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży szkolnej. Fundusz istniał jedynie do grudnia 2006 r.⁹³⁹ W uzasadnieniu rządowym do projektu ustawy likwidującej tę instytucję stwierdzono, że zasadniczą słabością regulacji prawnych powołujących Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej było powielanie istniejących już rozwiązań prawnych (zwłaszcza w zakresie realizacji Narodowego Programu Stypendialnego) oraz rozdrobnienie środków przeznaczonych na pomoc materialną dla uczniów. Ponadto zaznaczono, że sposób finansowania funduszu uniemożliwiał realne i rzetelne planowanie jego wydatków, przy czym wspomniane wady były dostrzegalne już od początku prac legislacyjnych, wskutek czego projekt ustawy uzyskał negatywną opinię rządu.⁹⁴⁰

Warto także zwrócić uwagę na zlikwidowanie w 2009 r. trzech funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, którymi były: Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Fundusz Poręczeń Unijnych⁹⁴¹ oraz Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych.⁹⁴² Środki pozyskane dzięki ich likwidacji zostały zaliczone do funduszy własnych tego banku⁹⁴³ i miały być przeznaczone na bardziej efektywne udzielanie poręczeń i gwarancji w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”. W praktyce jednak realizacja tego programu zakończyła się niepowodzeniem, a wspomniane zasoby zostały przeznaczone na realizację innych celów. Ponadto w rezultacie

⁹³⁹ Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o likwidacji Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej oraz o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. Nr 208, poz. 1532).

⁹⁴⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o likwidacji Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej oraz o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, Sejm V Kadencji, Warszawa 2006, Druk sejmowy nr 886.

⁹⁴¹ Pragnę w tym miejscu przypomnieć, że uprzednio opowiedziałem się przeciwko uznaniu tej instytucji za publiczny fundusz celowy.

⁹⁴² Por. art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).

⁹⁴³ Zob. art. 15 ust. 1 powołanej w poprzednim przypisie ustawy.

postawienia przez NIK zarzutów dotyczących działalności poręczeniowej prowadzonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego powołano nowy podmiot odpowiedzialny za udzielanie poręczeń i gwarancji w postaci Krajowej Agencji Poręczeniowej SA.⁹⁴⁴

W oparciu o analizę wskazanych przykładów można uznać, iż w niektórych przypadkach likwidacja funduszu jest nie tylko niemożliwa, ale nawet niewskazana. W praktyce bowiem występują sytuacje, gdy prowadzenie tego typu operacji przynosi nadmierne utrudnienia, natomiast uzyskane korzyści są niewspółmiernie niskie w stosunku do poniesionych kosztów.

5. Nie zawsze też obowiązujące przepisy prawne pozwalają na jednoznaczne ustalenie, czy dany fundusz celowy został zlikwidowany. Przykładem jest przede wszystkim Państwowy Fundusz Ziemi.⁹⁴⁵ Do chwili obecnej obowiązują (pod zmodyfikowaną nazwą i w okrojonym zakresie) przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego.⁹⁴⁶

Jednocześnie w myśl wydanych na początku lat dziewięćdziesiątych przepisów nieruchomości PFZ weszły do zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 4 (w związku z art. 5 ust. 1 oraz 2) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹⁴⁷ gospodarowanie tym mieniem przejęła Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. W praktyce jednak powstał problem, czy w zakresie gospodarowania nieruchomościami Państwowego Funduszu Ziemi kompetentna jest ta agencja czy też działający w imieniu Skarbu Państwa starosta.⁹⁴⁸ Wspomniane wątpliwości dotyczą w szczególności bardzo istotnej i praktycznej kwestii związanej z udzielaniem zgody na wykreślenie z księgi wieczystej hipoteki ustanowionej na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi. Ponadto na gruncie aktualnego stanu prawnego nie jest jasne, jaki organ jest uprawniony do pobierania należności na rzecz oficjalnie niezlikwidowanego do chwili obecnej tego funduszu.⁹⁴⁹ Z pewnością nie jest to Bank Gospodarstwa Krajowego, który jest jedynie uprawniony do wydawania oświadczeń (mających charakter dokumentu urzędowego), które umożliwiają wykreślenie wpisów

⁹⁴⁴ Na ten temat por. w szczególności interpelację posłów R. Zbrzyznego i L. Millera nr 4006 z dnia 12 kwietnia 2012 r. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F4F8E67> (dostęp z dnia 15 października 2012 r.).

⁹⁴⁵ Na temat tego funduszu zob. w szczególności rozważania zawarte w podrozdziale 2.2.2.

⁹⁴⁶ Dz. U. Nr 17, poz. 71.

⁹⁴⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn.zm.

⁹⁴⁸ Por. art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn.zm.).

⁹⁴⁹ Zob. art. 55 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

dokonanych w księgach wieczystych.⁹⁵⁰

6. Oceniając rozwój gospodarki funduszowej po 2001 r. należy zaznaczyć, że generalnie proces ten przebiegał nawet bardziej intensywnie niż miało to miejsce w poprzedniej dekadzie, gdzie jednak próbowano likwidować fundusze oraz zablokować na gruncie regulacji normatywnych możliwości ich powoływania. Próby te nie zostały jednak uwieńczone powodzeniem, a w dodatku okazało się, że w latach dwutysięcznych utworzono szereg nowych funduszy oraz instytucji o charakterze parafunduszowym, w tym także na szczeblu wojewódzkim.⁹⁵¹ Najważniejszym etapem w rozwoju gospodarki funduszowej było niewątpliwie przekształcenie likwidowanych środków specjalnych właśnie w fundusze wyspecjalizowane.

4.5.2. Reforma funduszy celowych z 2009 r.

1. W związku ze stopniowym pogarszaniem się stanu finansów publicznych w 2009 r. ustawodawca zdecydował się na podjęcie kolejnej próby wprowadzenia zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych. Znalazła ona odzwierciedlenie w projekcie ustawy o finansach publicznych oraz w przedkładanym projekcie ustawy–Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

2. Uzasadniając konieczność zmian gospodarki funduszowej, projektodawca sięgnął do początków II Rzeczypospolitej, a także wskazał na „gwałtowny rozwój funduszy celowych, zapoczątkowany u progu lat 60-tych”, trwający „niemal nieprzerwanie do końca lat 90-tych XX wieku”. Jednocześnie przypomniano, że chociaż „ważny krok w kierunku porządkowania gospodarki funduszowej stanowiła ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r.-Prawo budżetowe”, to jednak „pomimo podjętych w jej następstwie działań w zakresie zniesienia i likwidacji wielu funduszy celowych, forma ta nie przestała istnieć, przeciwnie w latach następnych ponownie można było obserwować jej rozwój”.⁹⁵² Rada Ministrów stwierdziła również, że jest dla niej „problemem” jednoznaczne „opowiedzenie się za likwidacją lub określeniem docelowego kształtu gospodarki funduszowej-w przypadku dalszego jej funkcjonowania jako współistniejącej-obok budżetu-uzupełniającej formy instytucjonalnej finansów publicznych”.

⁹⁵⁰ Dz. U. Nr 17 poz. 71. Na temat omawianej problematyki zob. też <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/hipoteka-na-rzecz-panstwowego-funduszu-ziemi> (dostęp z dnia 30 października 2012 r.) oraz M. Jarosiewicz, Państwowa własność nieruchomości rolnych, (w:) Prawo rolne, pod red. M. Jarosiewicz i K. Kozikowskiej, Kraków 2007, s. 118-119.

⁹⁵¹ Por. bliżej dane zamieszczone poniżej w ramach tabeli nr 8.

⁹⁵² Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, Sejm VI kadencji, Warszawa 2009, Druk sejmowy nr 1181, s.6.

Wynikało to z faktu, że finansowanie celów publicznych przy pomocy funduszy celowych ma zarówno zalety, jak i wady.⁹⁵³

Podobnie jak projekty poprzednich aktów normatywnych regulujących podstawy finansowania finansów publicznych, również w uzasadnieniu do ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Podkreślono tutaj, że uchwalenie omawianej ustawy ma stanowić ważny instrument służący zapewnieniu racjonalności oraz efektywności wydatkowania środków publicznych.⁹⁵⁴ W szczególności projektodawcy deklarowali, że chodzi o stworzenie instrumentów umożliwiających wzmocnienie jawności oraz poprawę przejrzystości finansów publicznych. Wprowadzenie omawianych regulacji miało zmierzać do instytucjonalnego wzmocnienia władzy państwowej w obszarze gospodarki funduszowej. Deklarowane cele zamierzano osiągnąć przede wszystkim poprzez wdrożenie przekształceń w sferze organizacji i zasadach funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, które polegały na ograniczeniu form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych.⁹⁵⁵ Służyć temu miała podmiotowa konsolidacja tego sektora, polegająca na likwidacji samorządowych funduszy celowych oraz gospodarstw pomocniczych. W ocenie projektodawcy wprowadzenie tego typu zmian miało umożliwić odzyskanie orientacji w możliwościach finansowych państwa oraz ułatwić identyfikację najsłabszych ogniw prawnych sektora finansów publicznych.⁹⁵⁶

W powołanym uzasadnieniu wskazywano też, że występujące na przestrzeni lat znaczne rozproszenie gospodarki tego sektora w postaci występowania licznych funduszy doprowadziło do znacznego skomplikowania procesów gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych. Obserwacja wieloletniej praktyki funkcjonowania gospodarki funduszowej nie wskazuje przy tym, że zapewnia ona dostateczny poziom celowości i racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Dlatego też właściwa wydaje się weryfikacja nie tylko liczby, ale również sposobu organizacji i funkcjonowania funduszy celowych. Powinna ona być dokonana z punktu widzenia kryterium racjonalności, przejrzystości i jawności, a przede wszystkim samej koncepcji wyprowadzania środków finansowych państwa czy też samorządu terytorialnego poza gospodarkę stricte budżetową. Powyższe wnioski implikują konieczność wprowadzenia przez projektodawcę zmian w

⁹⁵³ Tamże.

⁹⁵⁴ Tamże. Na temat poprzednich projektów i efektów wdrażania zaproponowanych w ich ramach normatywnych rozwiązań por. w szczególności E. Chojna-Duch, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy z dnia 28 lipca 2003 r. o finansach publicznych*, Druk sejmowy nr 1844, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 297 (IP 104-P), Warszawa 2003.

⁹⁵⁵ Zob. : *Uzasadnienie do projektu ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.*, , Sejm VI kadencji, Warszawa 2009, Druk sejmowy nr 1182, s.1 i n.

⁹⁵⁶ *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*, s.1.

zakresie funkcjonowania gospodarki funduszej. Przedmiotowy projekt przewiduje działalność jedynie powoływanych ustawowo państwowych funduszy celowych, których przychody będą pochodziły ze środków publicznych, a koszty będą przeznaczane na realizację wyodrębnionych zadań. Ponadto w zakresie przedmiotowych zmian na szczególne podkreślenie zasługują:

- stworzenie szczegółowych regulacji dotyczących funkcjonowania, organizacji i gospodarki finansowej funduszy;
- zwiększenie nadzoru nad gospodarką finansową funduszy;
- standaryzacja sporządzania planów finansowych i ograniczenia w dokonywaniu zmian tych planów”.⁹⁵⁷

Powyższe założenia miały być realizowane poprzez skupienie środków publicznych w systemie finansowym tworzonym przez budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego. „Mając na względzie efektywność wydatkowania środków publicznych, jak i wysoką wartość oraz jakość wykonywanych zadań, a jednocześnie utrzymanie ciągłości wykonywania zadań publicznych projektodawca-ograniczając działalność funduszy do państwowych funduszy celowych i pozbawiając je osobowości prawnej-jednocześnie w projekcie ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych zawrze propozycję włączenia środków wszystkich dotychczasowych samorządowych funduszy celowych bezpośrednio do budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego”.

3. Jednym z kluczowych elementów zmian organizacyjnych (służących realizacji zarysowanych powyżej celów) w sektorze finansów publicznych miała być likwidacja samorządowych funduszy celowych. Tak więc z dniem 31 grudnia 2009 r. na podstawie art. 90 ustawy-Przepisy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych likwidacji uległy:

- 1) wojewódzkie oraz powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym;
- 2) terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych (wraz z funduszem centralnym).

Likwidacji samorządowych funduszy celowych nie należy jednak utożsamiać z likwidacją zadań realizowanych dotychczas w ich ramach.⁹⁵⁸ Projekt ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych miał stworzyć warunki organizacyjno-prawne, majątkowe i techniczne połączenia procesu wprowadzanych zmian z zachowaniem ciągłości oraz

⁹⁵⁷ Tamże, s.7.

⁹⁵⁸ Por. : Uzasadnienie do projektu ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych., s. 5. Szerzej piszę o tej problematyce w dalszej części tego podrozdziału oraz w zakończeniu.

racjonalności uprzednio realizowanych działań publicznych. Pełne wdrożenie nowych rozwiązań systemowych miało być więc połączone z zagwarantowaniem zdolności do nieprzerwanego świadczenia usług publicznych. W szczególności chodziło tutaj o wykorzystanie zarówno pracowników likwidowanych podmiotów, jak również składników majątkowych i środków finansowych jednostek organizacyjnych poddanych procesowi reorganizacji.⁹⁵⁹

W świetle art. 90 ust. 2 i 3 ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych środki pieniężne (należności i dochody) objętych omawianymi przemianami instytucji stały się dochodami odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały wyodrębnione zadania właśnie poprzez zniesione fundusze.

W rezultacie ze środków budżetów powiatowych są obecnie finansowane zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją uzupełnianiem, udostępnianiem oraz zabezpieczeniem zasobu geodezyjnego oraz kartograficznego.

Wyjątek w tej mierze stanowi centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, ponieważ po likwidacji należności i zobowiązania tej instytucji stały się należnościami i zobowiązaniami budżetu województwa samorządowego, natomiast środki pieniężne tego funduszu stały się w całości dochodami budżetu tego województwa.⁹⁶⁰ Zarząd województwa gromadzi je na wyodrębnionym rachunku bankowym z przeznaczeniem na cele określone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Likwidacja samorządowych funduszy celowych nie została więc przeprowadzona w jednolity sposób. Ze środków budżetu województwa są bowiem finansowane (w zakresie ustalonym w ustawie) takie cele jak ochrona, rekultywacja i poprawa jakości gruntów rolnych oraz wypłata odszkodowań. Niektórzy specjaliści krytycznie oceniają wprowadzenie tego rozwiązania, wskazując na niejasny charakter wyodrębnionego rachunku bankowego pozostającego w dyspozycji zarządu województwa. W szczególności ich wątpliwości dotyczą tego, czym w istocie rzeczy jest ten rachunek i czym różni się on od rachunku zlikwidowanego funduszu celowego.⁹⁶¹

W przepisach ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych rozstrzygnięto również o uregulowaniu szeregu kwestii wiążących się z majątkiem objętych procesem przekształceń funduszy, zawartymi uprzednio w ich ramach umowami bądź też statusem zatrudnionych tutaj pracowników.⁹⁶²

4.Wprowadzenie przez ustawodawcę omawianych zasad działania gospodarki funduszowej

⁹⁵⁹ Zob. szerzej tamże, s. 6-8.

⁹⁶⁰ Stanowi o tym art. 96 ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

⁹⁶¹ E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s.111.

⁹⁶² Bliżej na ten temat por. art. 98 oraz 99 tej ustawy.

doprowadziło do istotnej zmiany statusu i rozpoczęcia procesu przekształceń prawno-organizacyjnych w sferze funduszy celowych utworzonych na podstawie ustawy-Prawo ochrony środowiska. W pierwotnej wersji projektu ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych przewidziano zresztą likwidację gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz przekształcenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w państwowy fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej, gdyż było to zgodne z założeniami zmian podstaw funkcjonowania funduszy publicznych.⁹⁶³ W wyniku działań Ministra Ochrony Środowiska (zmierzających do możliwie jak najpełniejszego zachowania dotychczas obowiązujących zasad działania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej), projektodawcy zdecydowali się jednak odstąpić od wdrożenia tak radykalnych posunięć. W toku prac rządowych zostało w rezultacie uzgodnione, że reforma finansów publicznych w resorcie środowiska zostanie uregulowana w wyniku wdrożenia zmian w ustawie o ochronie środowiska.

W rezultacie ich wprowadzenia (z dniem 1 stycznia 2010 r.) ustawodawca zdecydował o likwidacji powiatowych oraz gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, przy czym środkami tych instytucji mieli odtąd dysponować odpowiednio starostowie oraz wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci miast).⁹⁶⁴ Natomiast wpływy stanowiące uprzednio przychody zlikwidowanych funduszy (a także ich należności i zobowiązania) w wymienionym terminie stały się odpowiednio dochodami własnymi, należnościami oraz zobowiązaniami budżetu powiatu bądź też gminy. Jednocześnie zastrzeżono, że omawiane kategorie środków finansowych mają zostać przekazane na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.⁹⁶⁵

W doktrynie finansów publicznych uważa się niekiedy, że omawiane zmiany przybrały w istocie rzeczy pozorowany charakter. Uważna lektura przepisów ustawy-Prawo ochrony środowiska prowadzić ma bowiem do wyciągnięcia wniosku, że zniesienie powiatowych oraz gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej było pozorne, gdyż wspomniane instytucje w rzeczywistości nadal istnieją. Chociaż w sensie formalnym nieco zmieniła się ich forma (nie są już bowiem wydzielonymi rachunkami-zwanymi funduszami), to jednak w istocie rzeczy mechanizm finansowania zadań w sferze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na omawianym szczeblu jednostek samorządu terytorialnego pozostał

⁹⁶³ Zob.: Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Sejm VI kadencji, Warszawa 2009, Druk sejmowy nr 1181.

⁹⁶⁴ Por. art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy-Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 215 poz. 1664).

⁹⁶⁵ Zob. art. 16 ust. 2-4 ustawy powołanej w poprzednim przypisie.

niezmieniony. Wpływy z opłat i kar trafiają w odpowiednich proporcjach do budżetów powiatów i gmin, z których (pomniejszone o obowiązkowe opłaty na rzecz funduszy wojewódzkich)⁹⁶⁶ finansowane mają być jedynie przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska i gospodarką wodnej. Tak więc rzeczywistym następstwem likwidacji wspomnianych instytucji stać się miało zachowanie funduszowego (czy raczej quasi-funduszowego) mechanizmu finansowania zadań w omawianej sferze, który jednak stał się w praktyce jeszcze mniej przejrzysty niż miało to miejsce na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed 2009 r.⁹⁶⁷

Wraz z pozbawieniem (na gruncie ustawy o finansach publicznych) osobowości prawnej państwowego funduszu celowego jednocześnie tak zmieniono przepisy ustawy-Prawo ochrony środowiska⁹⁶⁸ z dnia 27 kwietnia 2001 r., by zasada ta nie zaczęła dotyczyć Narodowego oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Istotnym fragmentem omawianych zmian było więc uzyskanie przez pierwszą z wymienionych instytucji statusu państwowej osoby prawnej⁹⁶⁹ wraz z jednoczesnym przejściem mienia i środków pieniężnych objętego omawianymi przekształceniami podmiotu.⁹⁷⁰ Na gruncie aktualnie obowiązującego stanu prawnego nie można więc już uznawać Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za państwowy fundusz celowy. Instytucja ta mieści się obecnie w kategorii innych osób prawnych, utworzonych na podstawie przepisów odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.⁹⁷¹

Podobny zabieg legislacyjny zastosowano w stosunku do posiadających również osobowość prawną wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Istotnym problemem było pominięcie w katalogu form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych innych funduszy celowych niż podmioty wyposażone w przymiot osobowości prawnej. Ze względu na lokalny charakter i szczególną rolę, jaka przypadła tym podmiotom w systemie finansowania tej priorytetowej dziedziny z punktu widzenia polityki państwa postanowiono zachować w znacznym stopniu ich dotychczasowy

⁹⁶⁶ Do świadczenia na rzecz tych instytucji zobowiązane są te gminy i powiaty, w których dochody z tytułu opłat i kar per capita są większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów na jednego mieszkańca z poprzedniego roku. Por. w tej mierze art. 404 ust. 4 w związku z art. 404 ust. 1 ustawy-Prawo ochrony środowiska. Można się zastanawiać na racjonalnością tego rozwiązania, gdyż oznacza ono w praktyce to, że środki mające zrekompensować degradację środowiska w konkretnym miejscu nie bilansują poniesionych tutaj strat.

⁹⁶⁷ E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s.200.

⁹⁶⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz.150 z późn.zm.

⁹⁶⁹ Stanowi o tym art. 1 pkt 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy-Prawo ochrony środowiska.

⁹⁷⁰ Zob. art. 17 ust. 1 pkt 3 i 5 tej ustawy.

⁹⁷¹ Por. art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

status prawny.⁹⁷² Jednakże zarazem w rezultacie konieczności dostosowania tych form organizacyjno-prawnych do wymogów zawartych w ramach nowej ustawy o finansach publicznych prawodawca zdecydował się na przekształcenie funduszy działających na poziomie województw w samorządowe osoby prawne.⁹⁷³ Nowo utworzone podmioty prawne przejęły także mienie i środki pieniężne należące do dotychczasowych funduszy.⁹⁷⁴

Zwraca się uwagę na to, że wdrożenie tych przemian sprawiło, że zarówno Narodowy, jak i fundusze wojewódzkie ochrony środowiska nie są już formalnie państwowymi funduszami celowymi, ale zachowały one osobowość prawną. Tak więc w gruncie rzeczy nie zmieniły się zasady funkcjonowania tych instytucji, czego zresztą nie kryli decydenci polityczni stojący za podjęciem omawianych decyzji.⁹⁷⁵

5. Wskutek pominięcia w katalogu form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych innych funduszy celowych niż podmioty wyposażone w przymiot osobowości prawnej z dniem 1 stycznia 2012 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych miały utracić osobowość prawną oraz jednocześnie stać się państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.⁹⁷⁶

W związku z utratą osobowości prawnej przez ostatni z wymienionych funduszy od dnia 1 stycznia 2012 r. został on pozbawiony swoich organów zarządzających w postaci Krajowego Biura Funduszu oraz jego Dyrektora. Aktywa trwałe i inne składniki majątkowe tej instytucji przejął jej dysponent lub działający w jego imieniu marszałek danego województwa.⁹⁷⁷

Inaczej natomiast potoczyły się losy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W świetle pierwotnych postanowień ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych Biura i Oddziały tej instytucji miały stać się Biurem Obsługi Funduszu, zaś realizację zadań jego oddziałów mieli przejąć marszałkowie województw. Należy dodać, że mienie, należności i zobowiązania PFRON miały stać się mieniem Skarbu Państwa (w imieniu którego miał działać minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego).⁹⁷⁸

W wyniku przyjęcia ustawy o zmianie przepisów ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę

⁹⁷² Zob. D. Gajewski, A. Kulon, *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, Warszawa 2011, s.49.

⁹⁷³ Stanowi o tym art. 1 pkt 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy-Prawo ochrony środowiska.

⁹⁷⁴ Por. art. 17 ust. 1 pkt 4 i 6 tej ustawy.

⁹⁷⁵ E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.199.

⁹⁷⁶ Zob. art. 91 ustawy-Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

⁹⁷⁷ Art. 99 ust. 1 tej ustawy.

⁹⁷⁸ Por. art. 98 ust. 1 oraz 4 tej ustawy.

o finansach publicznych z dnia 15 lipca 2009 r.⁹⁷⁹ wydłużono jednak okres *vacatio legis*, z upływem którego mają się zmienić status prawny PFRON oraz zasady jego gospodarki finansowej. W świetle aktualnego stanu prawnego ma to się więc stać dopiero z dniem 1 stycznia 2015 r. Komentując tę zmianę w świetle znajomości dotychczasowej historii omawianej instytucji w piśmiennictwie wysnuwa się przypuszczenie, że prawdopodobnie nawet tak odległy termin (przewidziany na wdrożenie omawianych zmian) nie zostanie dotrzymany także i w tym przypadku.⁹⁸⁰

6. Jednocześnie w literaturze przedmiotu krytycznie ocenia się kształt nowej koncepcji funkcjonowania sfery państwowych funduszy celowych, podnosząc, że wbrew zapowiedziom nie zwyciężyła koncepcja zaprzestania wyprowadzania środków finansowych państwa poza gospodarkę stricte budżetową. Co więcej, okazało się (dodam, że po raz kolejny zresztą), że pomimo likwidacji wielu funduszy gospodarka funduszowa (pozabudżetowa) zyskała na znaczeniu. Dowodzą tego dane obrazujące stan publicznej gospodarki finansowej już po wdrożeniu omawianych zmian. Ukazują one, że łączne wydatki państwowych funduszy celowych nie tylko w dalszym ciągu stanowią *per saldo* niemalże drugi „budżet” państwa, ale nawet w dalszym ciągu wykazują one tendencję rosnącą.⁹⁸¹ Co więcej, paradoksalnie w niektórych przypadkach nastąpił również wzrost dotacji budżetowych na rzecz gospodarki funduszowej.⁹⁸²

U podstaw tego fenomenu leży nie tylko trwające przez cały omawiany okres tworzenie nowych funduszy celowych, ale też dokonywanie za ich pomocą szeregu najważniejszych inwestycji publicznych, a zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym czy też dystrybuowanie pomocy finansowej z Unii Europejskiej. Istotną rolę odgrywa także bez wątpienia dokonana w 2011 r. kolejna reforma systemu zabezpieczenia społecznego, polegająca w największym uproszczeniu na wzmocnieniu zasobów finansowych ZUS kosztem wielkości składek dotychczas płaconych do Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż interesującym aspektem omawianych przekształceń było sygnalizowane już zjawisko „ufunduszowienia” gospodarki budżetowej. Likwidacji powiatowych oraz gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, towarzyszyło bowiem zastrzeżenie, że kategorie środków finansowych pozostających uprzednio w ich dyspozycji mają zostać przekazane na finansowanie zadań z zakresu ochrony

⁹⁷⁹ Dz. U. Nr 178, poz. 1061.

⁹⁸⁰ Taką opinię prezentuje A. Mierzwa, *Ustawa o finansach...*, s. 299.

⁹⁸¹ Tamże, s. 296-297.

⁹⁸² Zob. również w szczególności VI rozdział uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2010 r. „Przychody i koszty państwowych funduszy celowych”, Sejm VI kadencji, Warszawa 2010, Druk sejmowy nr 2375.

środowiska. W istocie rzeczy nie stworzono nowego mechanizmu finansowania tych zadań, ale utrzymano dotychczasowy model, czyniąc go tylko mniej przejrzystym, co zasługuje na zdecydowanie negatywną ocenę.

Tabela nr 8. Ewolucja gospodarki funduszowej w latach 1990-2009 (nawiasy i różne daty stanowią wzmianki o różnych datach powoływania i reorganizacji danej instytucji)

Nazwa	Data ustanowienia	Forma organizacyjno-prawna	Dysponent
1. Fundusz Alimentacyjny	1974	bez osobowości prawnej	ZUS
2. Państwowy Fundusz Kombatantów	1991 1982 (1975)	bez osobowości prawnej	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
3. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych –centralny -terenowe	1982 1982 (1999)	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw rozwoju wsi -Wojewodowie/Zarządy Województw
4. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	1998 1986 (1968)	bez osobowości prawnej	ZUS
5. Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej –Narodowy I wojewódzkie	1980/89 1993/1989	posiadają osobowość prawną	Minister Ochrony Środowiska Wojewoda / Zarząd Województwa
6. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym Centralny -wojewódzkie -powiatowe	1989 1999 1999	bez osobowości prawnej	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa/Główny Geodeta Kraju -Marszałkowie województw -starostowie
7. Fundusz Pracy	1989	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw pracy
8. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1991	posiada osobowość prawną	Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego
9. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	1993	posiada osobowość prawną	Minister właściwy do spraw pracy

10. Fundusz Promocji Twórczości	1994	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego
11. Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS	1991 (1978)	bez osobowości prawnej	Prezes KRUS
12. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji KRUS	1991	bez osobowości prawnej	Prezes KRUS
13. Fundusz Administracyjny KRUS	1991	bez osobowości prawnej	Prezes KRUS
14. Fundusz Kościelny	1950	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw wyznań religijnych i mniejszości narodowych
15. Fundusz Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego	1997	bez osobowości prawnej	Minister Gospodarki
16. Fundusz Rezerwy Demograficznej	2002	posiada osobowość prawną	ZUS
17. Fundusz Motywacyjny KRUS	1997	bez osobowości prawnej	Prezes KRUS
18. Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników	1991	posiadał osobowość prawną	Prezes KRUS
19. Fundusz Rezerwowy KRUS	1991	bez osobowości prawnej	Prezes KRUS
20. Bankowy Fundusz Gwarancyjny	1995	posiada osobowość prawną	Minister właściwy do spraw inwestycji finansowych
21. Fundusz Daru Narodowego	1989	bez osobowości prawnej	Rada Ministrów
22. Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa	1992	bez osobowości prawnej	Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
23. Fundusz Wczasów Pracowniczych	1949 ⁹⁸³	posiadał osobowość prawną	Komisja Centralna Związków Zawodowych
24. Społeczny Fundusz Rewaloryzacji Zabytków	1985	bez osobowości prawnej	Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa

⁹⁸³ Należy nadmienić, że ustawa z 1949 r. została uchylona z dniem 31 sierpnia 1997 r.

Krakowa			
25. Fundusz Górnośląski	1995	posiada osobowość prawną-jako spółka akcyjna	Wojewoda śląski/Zarząd Województwa Śląskiego
26. Fundusz Leśny	1982	bez osobowości prawnej	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych/Dyrekcja Generalna Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
27. Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników	1982	bez osobowości prawnej	ZUS
28. Fundusz Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych	2005	bez osobowości prawnej	Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców
29. Fundusz im. Edukacji Narodowej	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw edukacji narodowej
30. Fundusz Hipoteczny	1993	bez osobowości prawnej	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa/ Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego/ BGK
31. Fundusz Przeciwepidemiczny	1987	bez osobowości prawnej	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej
32. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	1995	bez osobowości prawnej	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa/BGK
33. Fundusz Termomodernizacji	1998	bez osobowości prawnej	BGK
34. Fundusz Rezerwowy	2003	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw transportu i gospodarki morskiej
35. Fundusz Żeglugi Śródlądowej	2003	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw transportu i gospodarki morskiej oraz BGK
36. Fundusz Prywatyzacji Banków Polskich	1992	bez osobowości prawnej	Minister Finansów

37. Fundusz Termomodernizacji i Remontów	2009	bez osobowości prawnej	BGK
38. Krajowy Fundusz Autostradowy	1995	bez osobowości prawnej	Prezes Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad/ Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
39. Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich	1998	bez osobowości prawnej	BGK
40. Krajowy Fundusz Drogowy	2004	bez osobowości prawnej	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
41. Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych	1997	bez osobowości prawnej	BGK
42. Fundusz Poręczeń Unijnych	2004	bez osobowości prawnej	BGK
43. Fundusz Dopłat	2002	bez osobowości prawnej	BGK
44. Fundusz Kredytu Technologicznego	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw gospodarki
45. Fundusz Kolejowy	2005	bez osobowości prawnej	BGK
46. Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych	2003	bez osobowości prawnej	BGK
47. Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu
48. Fundusz Wsparcia Policji Centralny -wojewódzkie -Szkół Policji	2005	bez osobowości prawnej	-Komendant Główny -komendanci wojewódzcy -komendanci szkół policyjnych
49. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	2009	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu
50. Fundusz Reprywatyzacji	2005	bez osobowości	Minister właściwy do spraw

		prawnej	Skarbu Państwa
51. Fundusz Skarbu Państwa	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa
52. Krajowy Restrukturyzacji Przedsiębiorców	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw Skarbu
53. Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw nauki
54. Fundusz -Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw administracji publicznej
55. Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	2005	bez osobowości prawnej	Minister sprawiedliwości
56. Fundusz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy	2005	bez osobowości prawnej	Dyrektor Generalny Służby Więziennej
57. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	2002	bez osobowości prawnej	Minister Obrony Narodowej
58. Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	2005	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw wewnętrznych
59. Fundusz Rekompensacyjny	2009	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa
60. Fundusz Promocji Kultury	2009	bez osobowości prawnej	minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego
61. Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	2009	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw zdrowia
62. Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	2008	bez osobowości prawnej	Komendant Główny Straży Granicznej
63. Fundusz Strefowy	2003	bez osobowości prawnej	BGK
64. Scentralizowany Fundusz Rozwoju Centralnego Zarządu	1998	bez osobowości prawnej	Dyrektor Generalny Służby Więziennej

Służby Więziennej			
65. Fundusz Promocji Mleczarstwa	2002	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
66. Fundusz Promocji Mleka	2004	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
67. Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
68. Fundusz Promocji Mięsa Wołowego	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
69. Fundusz Promocji Mięsa Owczego	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
70. Fundusz Promocji Mięsa Końskiego	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
71. Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
72. Fundusz Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
73. Fundusz Promocji Owoców i Warzyw	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
74. Fundusz Promocji Ryb	2009	bez osobowości prawnej	Agencja Rynku Rolnego
75. Państwowy Fundusz Ziemi	1944	posiadał osobowość prawną	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa
76. Fundusz Prywatyzacji	1993	bez osobowości prawnej	Minister Przekształceń Własnościowych
77. Fundusz Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych	1981	bez osobowości prawnej	Polski Związek Działkowców

78.Fundusze przemysłowe	1997	Wyposażone w osobowość prawną	Minister Skarbu Państwa
79. Fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym - wojewódzkie - powiatowe	1989 (1999) 1999	bez osobowości prawnej	- starostowie wojewoda/zarząd województwa
80.Fundusze ochrony środowiska -gminne -powiatowe	1993 1999	bez osobowości prawnej	- zarządy gmin - starostowie
81.Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	2009	bez osobowości prawnej	Minister właściwy do spraw zdrowia
82. Ekofundusz (fundusz celowy wykorzystujący środki w ramach zamiany polskiego zadłużenia zagranicznego)	1992	posiadał osobowość prawną	Rada Ekofunduszu
83. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1993	Państwowa osoba prawna	Prezes Agencji oraz Rada Agencji
84. II Fundusz Marii Skłodowskiej-Curie	1987	bez osobowości prawnej	Skarbnik Funduszu oraz kontrasygnujący przedstawiciel Rządu USA
85. Polski Fundusz „Wiem jak” ⁹⁸⁴	b.d	b.d	b.d
86. Fundusz Regionalny	1996 ⁹⁸⁵	b.d	władze wojewódzkie

Źródło: opracowanie własne.

4.6. Próba syntezy

1.Polska gospodarka funduszowa odznacza się długą historią i bogatą tradycją posługiwania się jej instytucjami dla rozwiązywania najważniejszych publicznych problemów finansowych.

⁹⁸⁴ Jak informuje W. Jaworska-Gromczyńska, (Fundusze celowe w finansach sektora publicznego, NIK, Warszawa 1997) zadaniem tej instytucji miało być wspomaganie procesu transformacji w innych krajach postkomunistycznych poprzez transfer polskich doświadczeń uzyskanych w zakresie przekształceń gospodarki.

⁹⁸⁵ Rezolucja Sejmu z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie polityki regionalnej państwa (MP z 1996 r. Nr 25, poz. 258).

Ta konstatacja zachowuje aktualność także co do funkcjonowania tej gospodarki w dobie minionego z górą dwudziestolecia transformacji ustrojowej. W badanym okresie fundusze celowe rozwijały się z dużym nasileniem, zwłaszcza w latach 1991-1998 oraz 2005-2009.

Stało się tak pomimo właściwie nieustannego formułowania nader krytycznych ocen funkcjonowania gospodarki funduszowej i wysuwania przeciwko jej podmiotom wielu nieraz bardzo ostrych zarzutów. Mimo to okazały się one instytucjami bardzo trwałymi i wpisanymi „na stałe” w kształt organizacyjny polskiego sektora publicznego. Należy dodać, że wspomniana krytyka wyrażana była zarówno w doktrynie finansów publicznych i prawa finansowego, jak i w niektórych publicznych dokumentach oraz opracowaniach, np. uzasadnieniach do projektów ustaw czy materiałach kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

2. Podjęte w sektorze publicznym na początku lat dziewięćdziesiątych zmiany polegające na zniesieniu większości funduszy i rewindykacji ich środków przez budżet generalnie zmierzały do stworzenia makroekonomicznej kontroli nad gospodarką przez ograniczenie źródeł jej finansowania. Podstawową rolę systemową na początku transformacji odegrała ustawa likwidacyjna (tzn. ustawa o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy z 1990 r.), której wydanie niewątpliwie stanowiło punkt zwrotny w dotychczasowym podejściu ustawodawcy do problemu funduszy celowych w Polsce. Zamierzając uporządkować odziedziczoną po poprzednim systemie sytuację w sektorze publicznym, postanowił on wówczas o zniesieniu oraz likwidacji aż kilkudziesięciu tych instytucji (po trwającej przez całe dziesięciolecie ekspansji gospodarki funduszowej).

Jednakże w praktyce przekształcenia organizacyjne poszły w dwóch przeciwnych kierunkach, bowiem po wdrożeniu wspomnianej reformy wkrótce rozpoczęło się powstawanie licznych nowych instytucji pozabudżetowych, często działających według tylko sobie właściwych reguł. Okazało się przy tym w praktyce, że zniesienie wielu funduszy celowych było „pozorne” z uwagi na ich przekształcanie we wspomniane podmioty. Warto dodać, że ich forma prawna była już uprzednio znana (pozabudżetowe środki specjalne) bądź też były to zupełnie nowe struktury organizacyjne (agencje rządowe). Proces ten był związany z decentralizacją środków publicznych, która miała służyć ich lepszemu rozdysponowaniu, jednakże ocena efektywności gospodarowania tymi zasobami była bardzo utrudniona przede wszystkim ze względu na brak stosowania jednolitych zasad sprawozdawczości czy też utrudniony (lub całkowicie niemożliwy) dostęp do informacji na ten temat.⁹⁸⁶

Atrakcyjność nowych form organizacyjnych polegała na tym, że ich gospodarka finansowa

⁹⁸⁶ W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001...*, s. 34.

nie podlegała rygorom dotyczącym jednostek budżetowych lub nawet funduszy celowych z uwagi na nader ograniczone reguły kontroli i nadzoru. Formą reakcji na nawarstwianie się tego typu trudności było m.in. podjęcie decyzji (w połowie dekady pierwszej lat dwutysięcznych) o rozpoczęciu likwidacji środków specjalnych i przekształceniu ich właśnie w znane od dawna i stosowane w praktyce fundusze celowe.

Analiza przebiegu i konsekwencji reformy budżetowej 1990 r. prowadzi do zaskakujących odkryć, gdyż okazuje się, że np. zlikwidowane wówczas formalnie instytucje gospodarki funduszowej- to znaczy Fundusze Kultury Fizycznej, Promocji Kultury, Rozwoju Nauki i Techniki- w 2005 r. zostały ponownie odtworzone na mocy decyzji ustawodawcy.

Omawiane problemy nie zniknęły definitywnie wraz z uchwaleniem przez Sejm w 2009 r. kolejnego wydania ustawy o finansach publicznych. W opinii niektórych specjalistów wspomniany akt prawny nie doprowadził do zwiększenia jawności i przejrzystości sektora finansów publicznych, natomiast uczynił jego organizację jeszcze bardziej nieprzejrzystą i zagmatwaną.⁹⁸⁷ Opinie tego typu korespondują z wątpliwościami zgłaszanymi nawet przez autorów projektu wspomnianej ustawy o finansach publicznych. Rozważali oni bowiem, czy wspomniana inicjatywa w praktyce nie zmierza do zastąpienia jednej formy organizacyjnej drugą, która jest równie mało elastyczna, nieprzejrzysta i nieefektywna, a tym samym nie likwiduje się jedynie skutków bez poświęcenia należytej uwagi ich przyczynom.⁹⁸⁸

3. Zasadniczą bolączką towarzyszącą rozwojowi gospodarki funduszowej w badanym okresie był brak długofalowych, strategicznych koncepcji dotyczących tworzenia funduszy. Teza ta znajduje potwierdzenie, gdy prześledzi się losy funduszy samorządowych, po zlikwidowaniu terenowych instytucji tego typu w 1990 r. już trzy lata potem rozpoczęło się ich odtwarzanie w gminach. Formalnych podstaw do rozwoju gospodarki funduszowej na szczeblach jednostek samorządu terytorialnego dostarczyła reforma administracyjna 1998 r. oraz postanowienia wydanej w tym samym roku ustawy o finansach publicznych. Jednakże w 2009 r. pozornie tylko zlikwidowano fundusze samorządowe, zachowując ich funkcjonowanie w bardziej zakamufLOWANYCH i trudniejszych do kontrolowania formach quasi-funduszowych.

Tendencje tego typu wystąpiły z całą wyrazistością również na szczeblu ponadlokalnym, gdzie np. utworzono Narodowy Fundusz Zdrowia, który nie uzyskał statusu funduszu celowego. Należy również zwrócić uwagi na nowy kształt funduszy działających w sferze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dla zachowania przymiotu osobowości prawnej

⁹⁸⁷ E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.185.

⁹⁸⁸ Zob. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Sejm VI kadencji, Warszawa 2009, Druk sejmowy nr 1181, s. 47.

tych instytucji ustawodawca w 2009 r. formalnie pozbawił Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie statusu państwowych funduszy celowych. Jak się jednak wydaje, nie ma obecnie żadnych przesłanek przemawiających przeciwko takiemu zakwalifikowaniu wspomnianych instytucji (a także innych funduszy, takie jak np. będący również osobą prawną FRD bądź pozbawiony tego przymiotu Krajowy Fundusz Drogowy), co zwiększyłoby parlamentarną i społeczną kontrolę nad prowadzoną w ich ramach gospodarką finansową.

4. Z drugiej strony polskie władze nie zrezygnowały z podejmowania prób zahamowania procesu tworzenia nowych funduszy celowych, które jednak nie mogły zostać uwiecznione powodzeniem (przede wszystkim z uwagi na niekonsekwencję, brak stosownych, długofalowych koncepcji i popełnianie błędów jaskrawo godzących w ogólne zasady legislacji). W szczególności, Prawo budżetowe z 1991 r. nie stworzyło żadnych gwarancji, których celem byłoby utrwalenie intencji deklarowanej w uzasadnieniu do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy z 1990 r. o zniesieniu wielości funduszy finansujących szereg zadań publicznych. Również podjęta w 2009 r. kolejna próba ograniczenia zakresu gospodarki funduszowej (pomimo formalnej likwidacji wielu jej podmiotów czy pozbawienia państwowych funduszy celowych osobowości prawnej) zakończyła się nader połowicznymi rezultatami. Wdrożenie tej reformy nic nie zmieniło w uregulowaniach statusu prawnego instytucji ulokowanych w BGK, nie objęła ona też swoim zasięgiem pewnych innych, nader istotnych funduszy (np. PFRON).

Oznacza to utrwalenie niepokojących tendencji polegających na wprowadzaniu zmian oznaczających de facto przesuwanie pieniądza publicznego do obszarów nieobjętych (jak państwowe fundusze celowe) kontrolą ze strony parlamentu. Zachodzi pytanie, dlaczego dzieje się tak właśnie na podstawie decyzji legislatywy, a w dodatku projektodawcy podkreślają, że fundusze celowe prezentują tyle samo wad, co i zalet.

W rezultacie można uznać, że podejmowane w badanym okresie kolejne usiłowania ograniczenia gospodarki funduszowej oraz liczne próby jej przekształceń nie przyniosły

większych rezultatów. W praktyce bowiem likwidowano fundusze niewygodne (takie jak przywrócony następnie ponownie Fundusz Alimentacyjny) bądź instytucje nie odgrywające większej roli pod względem ich znaczenia finansowego (można tu wymienić np. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych czy Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej). Wynikało to z oporu środowisk bezpośrednio związanych z sektorem finansów publicznych, w efekcie czego sektor ten stanowi dziś swoisty konglomerat zarówno nowych elementów, jak i licznych pozostałości dawnego systemu.

5. Przez cały okres transformacji ustrojowej tendencje rozwoju gospodarki funduszowej nie wygasły chociażby ze względu na trudności systemu budżetowego czy też występowanie w kręgach politycznych szerokiej akceptacji dla rozwiązywania w ten sposób najważniejszych problemów społecznych, ekonomicznych, itd. U podstaw wytłumaczenia fenomenu trwającej nieomalże przez cały okres transformacji jej ekspansji leży też wykorzystywanie instytucji funduszy do wykonywania priorytetowych zadań publicznych (np. w sferze infrastruktury, ubezpieczeń społecznych czy też redystrybucji pozyskiwanych z Unii Europejskiej zasobów finansowych).

Utworzenie Kas Chorych (a następnie także Narodowego Funduszu Zdrowia) oznaczało „zwycięstwo” idei funduszowania nad budżetowym sposobem finansowania bardzo ważnego odcinka działalności publicznej. Podobnie było zresztą w okresie PRL, kiedy to pod koniec lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku wydzielono fundusze ubezpieczeń z budżetu państwa- co więcej konstrukcję tę utrzymano do chwili obecnej.

W rezultacie odradzenia się i powstawania wielu funduszków pełniły one coraz ważniejszą rolę jako element redystrybucji PKB, przy czym zaobserwować tu można było systematyczny wzrost udziału dochodów gospodarki funduszowej w stosunku do PKB i ogółu dochodów sektora finansów publicznych.

Trwałość odwoływania się do posługiwania się funduszami celowymi na przestrzeni wielu lat (a właściwie dziesięcioleci) wynika niewątpliwie z charakterystycznych dla funkcjonowania tych instytucji zalet, które (podobnie zresztą jak wady) stanowią w dużej części „odbicie” stosowania zasady jedności i zupełności budżetu. Jak już była o tym mowa, instytucja ta stanowi również rodzaj funduszu (o charakterze uniwersalnym), natomiast przyczynę nieustannego odradzania się funduszy celowych należy powiązać właśnie zasad jedności i funduszowania. Jak się wydaje, ten wielce paradoksalny wniosek znajduje również potwierdzenie w badanym okresie, w rezultacie czego fundusze celowe stanowiły wówczas jedną z podstawowych form publicznej gospodarki finansowej.

Uwzględnienie przedstawionych uwarunkowań może prowadzić do wysnucia wniosku, że w

procesie polskiej transformacji ustrojowej często brak jest alternatywnych wobec funduszy celowych form prawno-organizacyjnych racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Konstatacja tego typu wydaje się stanowić stosunkowo mało doceniany, ale jednak decydujący motyw rozwoju gospodarki funduszowej nie tylko w okresie objętym badaniami.

Rozdział V. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu gospodarki funduszowej i propozycje ich naprawy

5.1. Uwagi wstępne

1. Jak już była o tym mowa, istnienie i funkcjonowanie funduszy celowych zarówno w przeszłości, jak i w chwili obecnej wzbudza szereg kontrowersji. Są one spowodowane w znacznej mierze występowaniem w tej sferze szeregu nieprawidłowości, zarówno o charakterze formalnoprawnym jak i dotyczącym praktycznego funkcjonowania gospodarki funduszowej. Chodzi więc zarówno o błędy czy niedociągnięcia popełnione na etapie procesu legislacyjnego, jak i o problemy związane z praktyczną stroną istnienia opisywanych instytucji.

2. Przed przejściem do rozwinięcia zasygnalizowanych kwestii warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień mających istotny wpływ na negatywne postrzeganie rozwoju gospodarki funduszowej w dobie transformacji ustrojowej.

Krytycy gospodarki pozabudżetowej powoływali się w szczególności na fakt, że jej instytucje utworzono w następstwie splotu doraźnych okoliczności na progu transformacji jedynie do wykonania ściśle określonego zadania, a z biegiem czasu niejednokrotnie okazać się miało, że samo istnienie danego funduszu często nie jest uzasadnione znaczeniem finansowanych w jego ramach zadań ani też efektywnością tego finansowania.⁹⁸⁹ Niektóre agencje rządowe i fundusze celowe nadal działały po ustaniu przyczyn, dla których je powołano. W praktyce okazało się przy tym, że tak mocno „wrosły” one w gospodarczą rzeczywistość, stały się tak niezbędne, że wszelkie próby ich likwidacji skazane są na niepowodzenie. Co więcej, rozwój funkcji rozmaitych tworów parabudżetowych i dodawanie im kolejnych zadań prowadziło do powoływania kolejnych podmiotów tego typu.

Dla ukrycia faktu powiększania biurokracji postanowiono w szczególności o „kamuflowaniu” ich w formie inspektoratów lub organizacyjnych części systemu wspólnej polityki rolnej w postaci unijnych agencji płatniczych, przez które przechodziły miliardy euro wsparcia dla polskiej wsi.

⁹⁸⁹ Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa..., s. 133.

Traktowanie tych instytucji jako trwałych elementów polskiego systemu finansów publicznych doprowadziło do corocznego przypisywania poszczególnym funduszom i agencjom części dochodów budżetu państwa niejako "z góry", bez wnikania w to, jak efektywne jest wykorzystywanie tych środków. W szczególności w raportach NIK-u wielokrotnie wskazywano na to, że posiadaniu przez fundusze określonych kierunków wydatkowania zasobów publicznych towarzyszył brak wiedzy na temat ewentualnego wyboru odpowiednich zadań czy też przeświadczenia o zaspokajaniu w ten sposób słusznym potrzeb.⁹⁹⁰ Jeszcze w okresie istnienia PRL wskazywano, że istotną rolę odgrywało nieprzygotowanie (brak praktyki gestora funduszy) w dziedzinie administrowania ich zasobami finansowymi (zwłaszcza w zakresie analizy potrzeb finansowych bądź ewidencjonowania wpływów i wydatków).⁹⁹¹

Jak zauważano, chcąc powołać podmioty mające spełniać istotne funkcje państwa (nie obciążając przy tym budżetu) w praktyce stworzono w istocie jedyny w swoim rodzaju model instytucji, która nie podlegała ani prawom rynku, ani też kontroli przy pomocy dostępnych państwu instrumentów. Paradoks polegał na tym, że zajmowały się one dystrybucją publicznych pieniędzy same nie będąc de facto podmiotami państwowymi ani też prywatnymi z uwagi na brak ponoszącego odpowiedzialność majątkową indywidualnego właściciela. W konsekwencji, rozwój tego typu tendencji prowadził do występowania na szeroką skalę niegospodarności oraz zadłużania się nieefektywnego i nie mającego szczerze określonych organizacyjnych podstaw sektora publicznego.⁹⁹²

Krytycy gospodarki funduszowej wskazywali również na fakty przekazywania pieniędzy za pośrednictwem gospodarki funduszowej różnym nieformalnym grupom interesów. Wysoki stopień rozproszenia zasobów publicznych miał sprzyjać korupcji i rozszerzaniu się deformującego sferę polityki oraz funkcjonowania państwa zjawiska klientelizmu politycznego. Konstrukcja instytucji pozabudżetowych stosunkowo łatwo umożliwia bowiem przyznawanie pieniędzy politycznym sprzymierzeńcom, dofinansowywanie zaprzyjaźnionych firm, zlecanie intratnych ekspertyz czy też wspieranie lokalnych grup interesów. Niekiedy zwracano także uwagę na występowanie luk prawnych, wydających się bardziej sprzyjać doraźnym inicjatywom (korzyściom) o charakterze politycznym niż elastycznej realizacji zadań publicznych. Miało to prowadzić do swoistej komercjalizacji funduszy publicznych

⁹⁹⁰ Por.: Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych, Warszawa 2001.

⁹⁹¹ Zob. N. Biernacka, B. Wykpiśz, Fundusze celowe..., s. 27.

⁹⁹² Por. w tych kwestiach w szczególności: Z. Gilowska, Ustawa o finansach publicznych, Raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich, Warszawa 1999.

poprzez utratę wpływu władz na ich funkcjonowanie i wykreowania zjawiska tak zwanego „kapitalizmu politycznego”, czyli wykorzystywania publicznych stanowisk dla załatwiania prywatnych interesów.⁹⁹³ Polegało ono na administracyjnym regulowaniu dostępu do kapitalistycznej infrastruktury rynku (a zwłaszcza poprzez udzielanie różnego rodzaju kredytów, gwarancji). Wspomniana komercjalizacji funduszy publicznych miała przy tym stanowić podstawowy element walki o poszczególne instytucjonalne zasoby obniżające koszty funkcjonowania podmiotów gospodarczych, która odgrywała podstawowe znaczenie w procesie formowania się kapitału w Polsce po 1989 r. Wprawdzie wspomniane instytucje odegrały rolę swoistych „parainstytucjonalnych amortyzatorów” ułatwiających (poprzez fakt redystrybucji posiadanych zasobów) niektórym krajowym przedsiębiorstwom konkurowanie z silniejszymi kapitałowo firmami zagranicznymi, ale jednocześnie funkcjonowanie funduszy (stanowiących nieraz w istocie centra zamkniętych, zorganizowanych rynków) zagrażało dalszemu rozwojowi społecznemu i gospodarczemu. Wynikać to miało przede wszystkim z deformowania reguł instytucjonalnych charakterystycznych dla dojrzałego kapitalizmu oraz rynkowych zasad alokacji, które w istotnym stopniu zostały zastąpione funkcjonowaniem mechanizmów o charakterze politycznym.⁹⁹⁴

Zauważano, że fundusze i agencje tworzą niejako alternatywną administrację państwa, która daje szansę skutecznego oddziaływania np. na wojewodów. Wzrost znaczenia tej sfery (zwiększanie w niej wielkości zatrudnienia czy też poziomu dystrybuowanych za jej pomocą środków publicznych) odbywał się kosztem zepchnięcia na drugorzędne pojęcia tradycyjnego aparatu resortowego państwa, który w pewnych sytuacjach stawał się przysłowiową „przybudówką” do instytucji para budżetowych; w pewnych okresach np. blisko 85 % wydatków Ministerstwa Rolnictwa było dokonywanych za pośrednictwem agencji. Fakt ten tłumaczono m.in. obowiązującymi w ministerstwach ograniczeniami płacowymi, podczas gdy pracownicy agencji nie musieli się obawiać obowiązującej w administracji siatki administracji siatki zarobków, jedynie bowiem ich prezesi podlegali przepisom zawartym w "ustawie kominowej".⁹⁹⁵

Ponadto w zakresie oceny zarządzania i wydawania powierzonych środków przez omawiane jednostki wielokrotnie sygnalizowano występowanie negatywnych zjawisk w postaci nadmiernego zwiększania kosztów administracyjnych przeznaczanych na utrzymanie struktury organizacyjnej niektórych funduszy. Przejawiało to się przede wszystkim

⁹⁹³ J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 214 i n.

⁹⁹⁴ J. Staniszkis, *Kapitalizm polityczny i jego dynamika*, *Gospodarka Narodowa* 1997, nr 4-5, s. 14 i n.

⁹⁹⁵ Por. w tej mierze ustawę z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26 poz.306).

stwierdzaniem przewagi wydatków na koszty administracyjne, utrzymanie majątku czy siedziby danej instytucji itp. nad rozchodami gospodarki funduszowej na merytoryczne prowadzenie jej statutowej działalności. Zwracano w szczególności uwagę na fakt, iż duża część wydatków jej jednostek trafiała do pozycji zwanych „pozostałymi” lub „innymi”, o których nic nie było wiadomo, przy czym dla części funduszy ustalone dochody okazały się nieproporcjonalnie wysokie w porównaniu z możliwościami wydatkowymi. Duże zastrzeżenia budziła też sprawozdawczość, gdyż pomiędzy tymi samymi danymi zamieszczanymi w kolejnych sprawozdaniach budżetowych zdarzały się nieraz wielomilionowe rozbieżności, przy czym sprawozdania te bywały wielokrotnie modyfikowane. Jednocześnie wielokrotnie nierealnie ustalano wskaźniki ściągłości należności funduszy, zaniedbywano bądź nie wykazywano dostatecznej inicjatywy w zakresie egzekwowania składek, opłat, kar pieniężnych itd. Równolegle niedoszacowywano (lub przeszacowywano) poziom dochodów i wydatków gospodarki funduszowej (np. w Funduszu Pracy), przy czym wcale do rzadkości nie należały „nietrafione” plany inwestycyjne.⁹⁹⁶ Przejawem niedoskonałego planowania było także popełnianie błędów rachunkowych w planach funduszy.⁹⁹⁷

Zjawiska tego typu korespondowały z budzącymi kontrowersje wysyłaniem określonych osób na kosztowne (nierzadko zagraniczne) kursy i szkolenia, które w małym stopniu (a nawet wcale) nie były związane z przedmiotem działalności danej instytucji.⁹⁹⁸

W opinii niektórych analityków rozproszenie środków publicznych miało również rozbijać logikę prowadzonej polityki gospodarczej oraz konserwować branżowo-resortowy sposób myślenia o procesach gospodarczych, który zaczął nawet przeważać nad ogólną koncepcją polityki gospodarczej państwa. W rezultacie jednolity system dotowania (czy też bardziej ogólnie-wspierania) rozwoju i restrukturyzacji gospodarki został rozbity na wiele lokalnych podsystemów świadczenia pomocy publicznej. Poczynione inwestycje finansowe (np. zakup przez Fundusz Pracy akcji Agencji Rozwoju Przemysłu, które miało służyć zebraniu kapitału na restrukturyzację przemysłu zbrojeniowego) odznaczały się raczej nikłą efektywnością. Zwracano tu uwagę na to, że nie były one czynione bezpośrednio dla osiągnięcia zysku, ile raczej dla ukrycia faktu udzielenia dotacji, której nie można było ująć w wydatkach tej

⁹⁹⁶ Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa..., s. 120; E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s.113 i n.

⁹⁹⁷ Na temat błędów w planie Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS oraz FUS por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, Finanse publiczne..., s. 211.

⁹⁹⁸ Można tutaj np. powołać się na przykład wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Łodzi, który wysłał swoich pracowników oraz lokalnych samorządowców na Cypr na szkolenia... z zakresu odsalania wody morskiej i wypalania węgla drzewnego (sic!).

instytucji, gdyż do jej zadań nie należało dotowanie przedsiębiorstw przeżywających trudności finansowe.⁹⁹⁹

Zwracano uwagę na fakty braku podjęcia działań zmierzających w niektórych przypadkach do faktycznego rozpoczęcia działalności- np. w przypadku Funduszu Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego organy państwa miały bezprawnie zrezygnować z pobierania należnych tej instytucji dochodów.¹⁰⁰⁰

Zasadniczą przyczyną popularności funduszy celowych wydawała się być możliwość pozyskania (jeszcze na etapie planowania budżetowego) określonych dotacji celowych na podstawie niezwyfikowanego zapotrzebowania. Pozyskiwano w ten sposób wygodny instrument rządzenia, który był szczególnie przydatny ze względu na „wyciszenie” przynajmniej części głosów o niedofinansowaniu określonych dziedzin życia społecznego w sytuacji występowania wadliwego zasilania przez budżet.

Niekiedy istnienie znacznych nadwyżek finansowych korespondowało z ciągłym dążeniem do zwiększania zakresu udzielonych dotacji budżetowych. Wskutek rosnącego udziału gospodarki funduszowej oraz jednoczesnego zmniejszania się udziału budżetu centralnego w całości finansów publicznych w latach transformacji wyraźnie zaznaczyła się negatywna tendencja polegająca na swoistej ucieczce zasobów publicznych do znacznie słabiej kontrolowanych instytucji sektora finansów publicznych .¹⁰⁰¹

Jednocześnie zauważano, że pozostawianiu niewykorzystanych środków na rachunkach niektórych funduszy towarzyszyło borykanie się przez budżet państwa z problemem rosnącego deficytu budżetowego, który był finansowany przez powiększające dług publiczny kolejne emisje obligacji i bonów skarbowych. Nie istniały bowiem mechanizmy pozwalające na odebranie funduszom w trybie administracyjnym tego samego pieniądza publicznego, który tak wiele kosztuje, obciążając podatników. Tym samym w ramach sektora finansów publicznych utrwalano występowanie błędów systemowych i nieracjonalnej praktyki, które miały polegać na dopuszczaniu do zadłużania się w jednym ogniwie systemu finansów publicznych przy jednoczesnym nadmiarze (choćby okresowym) środków w innym.¹⁰⁰²

5.2. Zasadnicze problemy legislacyjne

⁹⁹⁹ E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s.113.

¹⁰⁰⁰ Por. podrozdział 4.2.3.

¹⁰⁰¹ A. Paczoski, (w:) Transformacja gospodarcza a sektor publiczny, pod. red. G. Szczodrowskiego, Gdańsk 2002, s.60.

¹⁰⁰² Zob. chociażby J. Szolno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 348-349.

1. Występowanie szeregu nieprawidłowości w zakresie regulacji normujących funkcjonowanie gospodarki funduszowej było już uprzednio sygnalizowane na łamach niniejszej pracy. Należy tutaj przypomnieć przede wszystkim o nieprecyzyjnym i niewłaściwym używaniu przez prawodawcę konstrukcji pojęcia funduszu w szeregu aktów normatywnych regulujących podstawy finansów publicznych. W szczególności na gruncie Prawa budżetowego z 1991 r. ustawodawca uznał, że „zadanie państwowe może być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego”, przez co doszło do zawężenia konstrukcji państwowego funduszu celowego poprzez jedynie częściowe określenie tego pojęcia.¹⁰⁰³ Należy tu bowiem zwrócić uwagę na szerokie zasilanie instytucji tego typu nie tylko w zasoby o charakterze budżetowym, ale również w środki pochodzące z innych źródeł (tzn. z obowiązkowych lub dobrowolnych opłat, bądź składek).

Wskutek braku dokładnej, jednolitej definicji funduszu celowego i używania w treści przepisów nieprecyzyjnych określeń, powstawały w praktyce problemy z ustaleniem, dlaczego dany podmiot mógł być uznawany za państwowy fundusz celowy.

Na gruncie praktyki objawiło to się w szczególności poprzez odmienne traktowanie statusu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Od 1994 r. zarówno rząd, jak i parlament uznały bowiem, że „państwowy” charakter posiada jedynie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, natomiast wzmiankowane instytucje z uwagi na pozostawanie w gestii wojewodów zostały pozbawione tego przymiotu.

Nieuzasadnione i wybiórcze posługiwanie się konstrukcją państwowego funduszu celowego miało to swoje negatywne konsekwencje, które polegały na pojawieniu się określonych problemów związanych z niestosowaniem do tych funduszy niektórych przepisów zawartych w ustawie o zamówieniach publicznych.¹⁰⁰⁴

Utrzymywaniu się swoistego chaosu legislacyjnego w tym względzie sprzyjało jednocześnie umieszczanie w projektach ustaw budżetowych (wbrew nakazowi Prawa budżetowego) również planów „niepaństwowych” funduszy celowych. Niedookreślenie statusu podmiotów gospodarki funduszowej i wyjęcie ich z pola widzenia parlamentu (oraz resortu finansów) mogło leżeć w interesie dysponentów opisywanych instytucji. W konsekwencji jednak ani przedstawiciele legislatywy, ani też urzędnicy Ministerstwa Finansów nie mieli rozeznania na temat zamiarów kierownictw funduszy czy też efektów prowadzonej przez nich działalności.

3. Przepisy Prawa budżetowego z 1991 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

¹⁰⁰³ Por. w tej mierze: Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa..., s. 142.

¹⁰⁰⁴ Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r.,..., s. 479.

budżetowej dotyczyły również funkcjonowania gospodarki funduszowej. W świetle art. 57 ust. 6 i 7 tej ustawy naruszeniem tym miało być: „niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków budżetowych otrzymanych z rezerw budżetowych oraz dotacji z budżetu lub państwowych funduszy celowych” oraz „niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie państwowych funduszy celowych”. Natomiast według nowelizacji art. 57 ust. 1 Prawa budżetowego (która weszła w życie z dniem 5 stycznia 1995 r.)¹⁰⁰⁵ naruszeniem tym miało być „zaniechanie ustalenia należności funduszy celowych albo ustalenie ich lub dochodzenie poniżej sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami ich umarzanie, odpisywanie lub dopuszczanie do przedawnienia”.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej ponosiła zarówno osoba, która była winna tego, że państwowy fundusz celowy został wykorzystany na cele niezgodne z jego przeznaczeniem, jak również osoba, której wina polegała na tym, że środki otrzymane z takiego funduszu na określony cel zostały wykorzystane niezgodnie z jego przeznaczeniem. W praktyce jednak okazało się, że zasad tych nie można było łatwo stosować z uwagi na to, że przepisy ustawy-Prawo budżetowe nie dotyczyły osób spoza sfery budżetowej. W związku z tym regułami tej odpowiedzialność mogli być objęci jedynie pracownicy tej sfery, nie zaś osoby zatrudnione w jednostkach niepaństwowych bądź osoby „prywatne”, otrzymujące środki na realizację określonych celów z budżetu lub funduszu celowego.¹⁰⁰⁶

Ponadto warto wspomnieć o wadliwym sformułowaniu art. 41 powołanej ustawy, który stanowił, iż: „realizacja dochodów i wydatków budżetowych w poszczególnych częściach budżetu państwa należy do właściwości ministrów i wojewodów oraz jednostek im podległych”. Tym samym ustawodawca nie wskazywał, do kogo należała realizacja wydatków środków pozabudżetowych (w tym także należących do funduszy celowych).

Dowodem elastyczności gospodarki funduszowej było w szczególności to, że fundusze mogły w przeciwieństwie do jednostek budżetowych zmieniać dowolnie swoje wydatki podczas trwania roku obrachunkowego. Wprawdzie Prawo budżetowe pozwalało Ministrowi Finansów w trybie wykonywania budżetu wstrzymać wypłatę dotacji przyznanej ustawą budżetową,¹⁰⁰⁷ tym niemniej jednak nie korzystano z tej możliwości w stosunku do

¹⁰⁰⁵ Zob. ustawę z dnia 16 listopada 1994 r. o zmianie ustaw: Prawo budżetowe oraz o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1994 r. nr 133, poz. 685).

¹⁰⁰⁶ A. Kulesza, Fundusze celowe w Polsce, niepublikowana praca magisterska, obroniona w Katedrze Samorządu terytorialnego i gospodarki lokalnej Szkoły Głównej Handlowej pod kierunkiem dr Cz. Rudzkiej-Lorenz, Warszawa 1998, s. 20. Por. również: Problematyka naruszeń dyscypliny budżetowej w działalności kontrolnej NIK w latach 1995-1996, (w:) Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli 1997, nr 2, s. 135 i n.

¹⁰⁰⁷ Zob. art. 43 ustawy-Prawo budżetowe z 1991 roku.

gospodarki funduszowej.¹⁰⁰⁸

W trakcie dokonanej w 1994 r. nowelizacji ustawy-Prawo budżetowe¹⁰⁰⁹ wprowadzono też możliwość zwrotu do budżetu (o ile przepisy szczególne nie wprowadzały wyjątków w tej mierze) dotacji udzielonych ze środków budżetowych, które wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrano w nadmiernej wysokości. Wprowadzenie tego rozwiązania miało na celu ochronę wykorzystywania wydatków budżetowych. Załączone do ustaw budżetowych plany finansowe państwowych funduszy celowych po stronie dochodów i wydatków zawierały jednak jedynie kilka pozycji, stąd w praktyce dysponenti tych instytucji mogli w toku trwania roku obrachunkowego w dowolny sposób interpretować istniejący w konkretnym przypadku cel przeznaczenia dotacji.¹⁰¹⁰

W corocznych raportach NIK podkreślano, że dysponenti nie mieli dostatecznego rozeznania uzasadnionych potrzeb, które mogły być finansowane ze środków funduszu celowego. Przepisy ustaw tworzących fundusze umożliwiały swobodne dysponowanie tymi zasobami ze względu na ogólnikowe określenie finansowanych przy ich wykorzystaniu zadań.¹⁰¹¹

Warto także zwrócić uwagę na fakt stosunkowo nielicznych przypadków zawiadamiana przez NIK prokuratury o niewłaściwym gospodarowaniu środkami publicznymi pozostającymi w dyspozycji gospodarki funduszowej.¹⁰¹²

4. Ukształtowanej w latach dziewięćdziesiątych praktyce legislacyjnej nie zawsze przestrzegano wprowadzonego już od połowy lat osiemdziesiątych obowiązku ustawowego trybu powoływania do życia funduszy celowych. Jak zaznaczyłem, dotyczyło to utrzymywania istnienia bez należytych podstaw prawnych Funduszu Twórczości Plastycznej i Funduszu Literatury, przy czym towarzyszyło temu zamieszczanie planów finansowych tych instytucji w ustawach budżetowych.

Można tutaj także powołać się na przypadek utworzonego w 1992 r. (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów) Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.¹⁰¹³

Jak jednak wykazało badanie kontrolne NIK, utworzenie przedmiotowej instytucji było

¹⁰⁰⁸ M. Dragańczuk, Zasada jedności i zupełności w polskiej gospodarce budżetowej na przykładzie wykonania budżetu państwa za lata 1995-1997, niepublikowana praca magisterska, obroniona w Katedrze Finansów Szkoły Głównej Handlowej pod kierunkiem prof. dr hab. H. Sochackiej-Krysiak, Warszawa 1998, s. 81.

¹⁰⁰⁹ Por. art. 42 ust.1 pkt.10 tej ustawy, który został wprowadzony ustawą o zmianie ustaw: Prawo budżetowe oraz o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1994 r. nr 133 poz. 685). Zmiany te weszły w życie z dniem 5 stycznia 1995 r.

¹⁰¹⁰ Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r.,..., s. 480; M. Dragańczuk, Zasada jedności..., s. 81.

¹⁰¹¹ Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r.,..., s. 480.

¹⁰¹² M. Dragańczuk, Zasada jedności..., s.82. Zob. również: Problematyka naruszeń dyscypliny budżetowej..., s.153 i n.

¹⁰¹³ Por. również podrozdział 3.1.1.

niezgodne z wymogami obowiązującego wówczas Prawa budżetowego. W myśl bowiem art. 18 ust. 1 tej ustawy, zadanie państwowe mogło być wyodrębnione z budżetu państwowego i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego, gdy fundusz taki utworzony zostanie na podstawie ustawy.

Art. 31 ustawy o Narodowym Banku Polskim upoważnił RM do określenia źródeł zasilenia i sposobu funkcjonowania omawianej instytucji. Tymczasem wydane przez Radę Ministrów rozporządzenie nie określiło zasad przeznaczenia zasobów funduszu na określone w tym akcie prawnym cele jego działalności, natomiast postanowiło ono, że wykorzystanie tych środków będzie się odbywać na podstawie umów zawieranych przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (dysponenta omawianego funduszu) z bankami.¹⁰¹⁴

Celem powołania Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa było dążenie do stworzenia rozwiązań systemowych mających służyć wspieraniu stabilnych form kredytowania i finansowania rolnictwa, jednak w praktyce okazało się, że strony zawieranych w ramach funduszu umów nie były zainteresowane traktowaniem finansowania rolnictwa jako nadrzędnego celu jego działania tej instytucji. W rezultacie ze środków tego podmiotu finansowano także działania niezwiązane z funkcjonowaniem rolnictwa i gospodarki żywnościowej (przy czym nie spłacano udzielonych na prowadzenie tej działalności kredytów).¹⁰¹⁵ W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK i stwierdzenia tego typu nieprawidłowości działalność Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stała się przedmiotem postępowania prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą, działającą przy resorcie finansów. Konsekwencją wystąpienia tego typu patologicznych zjawisk i złamania przepisów ustawowych było m.in. odwołanie osób pełniących funkcje dyrektorów w dwóch bankach, utrata stanowiska przez asystenta podsekretarza stanu w resorcie finansów oraz skierowanie sprawy do prokuratury.¹⁰¹⁶

Przepisy obowiązującego wówczas Prawa budżetowego nie stworzyły wystarczających podstaw prawnych do tego, by odpowiedzialności prawnej za wystąpienie opisywanych nieprawidłowości poniósł dysponent funduszu (którym był Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej).¹⁰¹⁷

Z powodu znacznych nadużyć w rozdysponowywaniu środków Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa został zlikwidowany, a na jego miejsce powołano działającą na

¹⁰¹⁴ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, NIK, Warszawa 1993.

¹⁰¹⁵ Zob. szerzej tamże.

¹⁰¹⁶ Por. na ten temat w szczególności M. Dragańczuk, Zasada jedności..., s.82.

¹⁰¹⁷ Tamże.

odmiennych zasadach¹⁰¹⁸ Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (będącą jednak w istocie rzeczą odmianą funduszu celowego).¹⁰¹⁹ Warto nadmienić, że przejęła ona środki finansowe i mienie (a także zobowiązania i wierzytelności) byłego funduszu. Jednakże Najwyższa Izba Kontroli dopatrzyła się następnie wystąpienia szeregu nieprawidłowości w zakresie tworzenia systemu informacyjnego o spłatach zobowiązań wobec byłego funduszu. I chociaż stopniowo odnotowano pewną poprawę sytuacji w tej mierze, to jednak nie udało się ostatecznie odzyskać całości należności tej instytucji.¹⁰²⁰

5. Przy omawianiu problemów legislacyjnych gospodarki funduszowej szczególną uwagę należy poświęcić powołanemu na mocy ustawy z dnia 15 lutego 1989 r.¹⁰²¹ Funduszowi Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. Działalność tej instytucji zakończyła się bowiem jedną z najbardziej znanych w historii naszego kraju afer gospodarczych, czego istotną przyczyną było kształt regulacji prawnych normujących funkcjonowanie tego funduszu.

Do chwili obecnej nie udało się wyjaśnić właściwej ratio legis i okoliczności uchwalenia ustawy o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. Z zeznań złożonych w toku procesu toczącego się przed Sądem Okręgowym w Warszawie przez Grzegorza Żemka (byłego Dyrektora Generalnego FOZZ) wynika, iż projekt tego aktu prawnego przygotowywano m.in. podczas poufnych narad w zakonspirowanych lokalach. Uczestniczyć w nich mieli oficerowie i współpracownicy służb specjalnych, wysocy urzędnicy Ministerstwa Finansów oraz KC PZPR.¹⁰²² Samo zaś powołanie tej instytucji w 1989 r. miało na celu ukrycie wielu nieprawidłowości związanych z działalnością utworzonego w 1985 r. Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (tak zwanego „starego FOZZ”), które dotyczyły jego rozliczeń z resortem finansów, NBP oraz Bankiem Handlowym SA w Warszawie.¹⁰²³

„Stary FOZZ” stanowił jednostkę organizacyjną (fundusz celowy) Ministerstwa Finansów, a zdeponowanymi w jego ramach środkami finansowymi gospodarował MF za pośrednictwem Banku Handlowego. Natomiast powołany w lutym 1989 r. pod tą samą nazwą fundusz stanowił odrębną i samodzielną państwową jednostkę organizacyjną, wyposażoną w

¹⁰¹⁸ Zob. szerzej D. Stankiewicz, Fundusz Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 299, Warszawa 1995.

¹⁰¹⁹ Aktualnie jest to największy fundusz celowy zajmujący się finansowaniem rolnictwa w całej Unii Europejskiej.

¹⁰²⁰ Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, NIK, Warszawa 1996.

¹⁰²¹ Ustawa o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (Dz. U. z 1989 r. Nr 6, poz. 31). Szerzej o tej instytucji (oraz o poprzednim FOZZ) piszę również w załączonym do pracy aneksie.

¹⁰²² ASOW, Akta sprawy przeciwko Grzegorzowi Żemkowi i innym (poniżej cytowane jako: Akta sprawy FOZZ...), Protokół rozprawy głównej z dnia 4 listopada 2003 r., sygnatura akt VIII K 37/98, Tom XXXII, k. 5297 i n., J. Ordyński, Wersja Grzegorza Żemka, Rzeczpospolita 2003, nr 226.

¹⁰²³ Wymaga zaznaczenia, iż w okresie istnienia PRL Bank Handlowy pełnił funkcję centralnego banku dewizowego państwa. Szerzej por. podrozdział 6.4.1.1 oraz 6.4.1.2.

osobowość prawną oraz własne organy w postaci Zarządu i Rady Nadzorczej, przy czym odpowiedzialność za zobowiązania funduszu ponosił Skarb Państwa. FOZZ powołany w 1989 r. był jednostką organizacyjno-gospodarczą mającą gromadzić oraz gospodarować środkami finansowymi przeznaczonymi na obsługę zadłużenia zagranicznego. Już na etapie prac legislacyjnych zarówno wspomniana koncepcja, jak i konkretne rozwiązania ustawowe (takie jak wyposażenie Dyrektora Generalnego w nader szerokie uprawnienia) zostały poddane zdecydowanej krytyce ze strony ekspertów sejmowych (m.in. S. Rączkowskiego). Nie wpłynęło to jednak na ostateczny kształt ustawy oraz na decyzję Sejmu o jej uchwaleniu. W toku procesu w sprawie o nadużycia w tej instytucji Sąd Okręgowy w Warszawie podjął działania zmierzające do ustalenia, kto personalnie był pomysłodawcą powołania nowego FOZZ, formalnie inicjatorem było Ministerstwo Finansów-ostatecznie jednak kwestii tej nie udało się wyjaśnić.¹⁰²⁴

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy zwrócono uwagę na to, że w odróżnieniu od innych funduszy FOZZ mógł zadłużać się w systemie bankowym na finansowanie swoich wydatków, co powodowało zerwanie zależności pomiędzy potrzebami wynikającymi z obsługi zadłużenia zagranicznego a możliwościami finansowymi państwa. Ponieważ główną pozycją dochodów tego funduszu była dotacja budżetowa, stąd jego zadłużenie praktycznie było traktowane jako zobowiązanie budżetu stanowiąc pod względem ekonomicznym swego rodzaju kredyt bankowy dla sektora rządowego.¹⁰²⁵

Szereg problemów w praktyce wyniknął z tego, iż "nie został sprecyzowany system finansowy" dla nowopowstającego funduszu jako nowej jednostki organizacyjnej niemającej przy tym żadnych wzorców. W praktyce oznaczało to, że brakowało najważniejszych uregulowań prawno-finansowych mogących wytyczyć niezbędne zasady jej funkcjonowania. Omawiane kwestie w szczególności dotyczyły uregulowania systemu księgowości i planu kont tej instytucji. Na tym tle powstały w praktyce problemy związane z ujęciem w ewidencji księgowej transakcji przeprowadzanych przez FOZZ w sposób zapewniający wystarczającą i jasną informację na temat.¹⁰²⁶

Fakt znacznej defraudacji publicznych środków finansowych na wielką skalę w znacznej mierze wiąże się z stworzeniem przez państwo polskie odpowiednich mechanizmów prawnych i nadzorczych do kontrolowania przebiegu skomplikowanych operacji finansowych

¹⁰²⁴ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 29 marca 2005 r., ASOW, Akta sprawy FOZZ, s.2 (poniżej cyt. jako Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego...).

¹⁰²⁵ Tamże, s. 28.

¹⁰²⁶ Szerzej o tym piszę w podrozdziale 1.2, zamieszczonym w aneksie .

w sposób zabezpieczający w odpowiedni sposób interes ogólny. „Stary FOZZ” prowadził swoją gospodarkę finansową na podstawie rocznych planów finansowych uchwalanych przez Sejm (stosowne projekty przedkładała RM), która przedstawiała także parlamentowi coroczne sprawozdania z wykonania tychże planów.¹⁰²⁷ Prowadzenie gospodarki należało do Ministra Finansów, który przedstawiał co roku sprawozdania z jej wykonania Radzie Ministrów.¹⁰²⁸

Tymczasem w przypadku FOZZ powołanego w 1989 r. (i już wyposażonego w przymiot osobowości prawnej) formalnie sprawowanie nadzoru nad jego działalnością należało do powoływanej przez Ministra Finansów Rady Nadzorczej. RM miała natomiast przedstawiać Sejmowi coroczne (bliżej niesprecyzowane) sprawozdania z działalności tej instytucji w formie załącznika do sprawozdania z wykonania budżetu państwa i bilansu płatniczego.¹⁰²⁹

Godny podkreślenia jest fakt, iż w ustawie z dnia 25 lutego 1989 r. nie znalazł się odpowiednik art. 8 obowiązującej uprzednio ustawy o FOZZ, w myśl którego we wszystkich sprawach nieuregulowanych w tej ustawie należało stosować odpowiednio przepisy prawa budżetowego (z 1984 r.) o gospodarce funduszami celowymi.

W składzie RN FOZZ zasiadali przede wszystkim wysocy urzędnicy resortu finansów oraz Narodowego Banku Polskiego. W myśl dyspozycji ustawowej do jej kompetencji należało zatwierdzanie planu finansowego funduszu oraz opiniowanie kandydatów na stanowisko Dyrektora Generalnego, który również był powoływany i odwoływany przez Ministra Finansów.¹⁰³⁰ W praktyce omawiany organ nie mógł jednak skutecznie wykonywać swoich zadań, co zasadniczo wynikało z braku wprowadzenia na gruncie ustawy o FOZZ dostatecznych uprawnień kontrolnych do sprawowania nadzoru nad działalnością Dyrektora oraz możliwości egzekwowania przez Radę Nadzorczą wydanych przez nią zaleceń. W dodatku decyzje podejmowane były na podstawie przedstawianej Radzie dokumentacji, o której analizujący ją w toku śledztwa oraz procesu sądowego biegli stwierdzili, że była niepełna i częściowo sfałszowana.

Ponadto o szeregu decyzji kierownictwa funduszu RN dowiadywała się post factum lub były one przed nią ukrywane.¹⁰³¹

Podstawy normatywne działalności FOZZ były regulowane również w statucie nadanym przez zarządzenie Ministra Finansów nr 21 z dnia 24 lutego 1989 r., w ramach którego zalegalizowano prowadzenie operacji polegających na potajemnych skupowaniu zagranicznego długu państwa polskiego. Zostało to wyrażone w postaci wprowadzenia

¹⁰²⁷ Zob. art. 4 ust. 1, 2, 4 oraz 5 ustawy o FOZZ z 1985 r.

¹⁰²⁸ Stanowił o tym art. 4 ust. 5 oraz art. 5 ust. 1 powołanej w poprzednim przypisie ustawy.

¹⁰²⁹ Por. art. 12 ust. 2 ustawy o FOZZ z 1989 r.

¹⁰³⁰ Art. 8 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 2 tej ustawy.

¹⁰³¹ Szerzej o tym piszę w zamieszczonym w aneksie podrozdziale 1.2.

enigmatycznego zapisu: "tworzenie nowych form organizacyjnych, ułatwiających przeprowadzenie operacji zmniejszających zadłużenie zagraniczne państwa".¹⁰³² W niektórych opracowaniach uznawano nawet, że współistnienie ustawy o FOZZ oraz statutu było wynikiem poddania przebiegu procesu legislacyjnego odpowiedniemu sterowaniu, które miało celowo prowadzić do „rozszerzenia” systemu prawnego. Uzyskanie wpływu na proces tworzenia wymienionych aktów prawnych oraz fakt przyjęcia rozwiązań w omawianym kształcie doprowadzić miało w szczególności do tego, że rola RN FOZZ jako organu kontrolnego w istocie rzeczy była fikcyjna i fasadowa. Rzeczywista władza skupiła się bowiem w ręku Dyrektora Generalnego, który uzyskał niezwykle dużą autonomię w zakresie gospodarowania środkami funduszu ze względu na potrzeby związane z prowadzeniem tzw. niekonwencjonalnych operacji wykupu polskiego długu.¹⁰³³

Należy więc uznać, że w przypadku funduszu powołanego w 1989 r. nastąpiło wyraźne osłabienie funkcji nadzorczych i kontrolnych ze strony nie tylko legislatywy, ale również egzekutywy. Tak zwany „nowy FOZZ” stanowił przykład instytucji de facto wyprowadzonej poza system administracji państwowej i poddanej równolegle regułom działania charakterystycznym dla instytucji prawa cywilnego i handlowego, ale także bez zastosowania przepisów Kodeksu handlowego o nadzorze.¹⁰³⁴

6. Niektóre trudności w obrębie gospodarki funduszowej wynikały z istnienia rozmaitych barier biurokratycznych czy też braku profesjonalnego zarządzania sprawami publicznymi przez dany organ, które znajdowały odzwierciedlenie w tworzeniu regulujących ich funkcjonowanie podstaw prawnych. I tak np. funkcjonowanie powołanego w 1994 r. Funduszu Promocji Twórczości w pierwszych latach jego istnienia było utrudnione z powodu niewydania przez Ministra Kultury i Sztuki rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej tego funduszu.¹⁰³⁵

Również powstała na miejsce Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle Agencja Rozwoju Przemysłu przez pierwszy okres swojego istnienia funkcjonowała właściwie bez żadnych unormowań proceduralnych, przez co nie była należycie przygotowana do podejmowania programów i działań restrukturyzacyjnych.¹⁰³⁶ Podobna sytuacja miała miejsce

¹⁰³² § 6 ust. 3 pkt b statutu FOZZ.

¹⁰³³ Zob. R. Sojak, D. Wincenty, Zagubiona rzeczywistość. O społecznym konstruowaniu niewiedzy, Warszawa 2006, s. 234-235 oraz podrozdział.1.2 w aneksie.

¹⁰³⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r.-Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 Nr 57, poz. 502 z późn. zm.).

¹⁰³⁵ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, Zakres sektora publicznego..., s. 265, J. Osiecka, Fundusz Literatury- Fundusz Promocji Twórczości, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 285, Warszawa 1994.

¹⁰³⁶ Bliżej por.: Informacja o wynikach kontroli wspierania restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA, NIK, Warszawa 1994.

w przypadku Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, gdyż Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej całymi latami nie wykonywał nałożonego przez przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązku wydania regulaminu funkcjonowania centralnego FOGR oraz szczegółowych zasad gospodarowania środkami funduszy terenowych.¹⁰³⁷

Niekiedy istnienie niejasnych przepisów prowadziło do powstawania komplikacji w rozdziale kompetencji władz danego funduszu oraz organów państwa. W szczególności taka sytuacja dotyczyła zbierającego pieniądze przeznaczone na pomoc dla osób niepełnosprawnych PFRON. Kwestie związane z zatrudnieniem oraz przyznanie pożyczek dla takich osób chcących prowadzić działalność gospodarczą rozpatrywane były w wojewódzkich ośrodkach zatrudnienia i rehabilitacji, które stanowiły integralną część urzędów pracy. W praktyce powstał problem przejrzystego rozdzielenia kompetencji kierownictwa funduszu, prezesa Krajowego Urzędu Pracy oraz pełnomocnika rządu ds. osób niepełnosprawnych. Dlatego też dla jego rozwiązania w 1995 r. niezbędne okazało się zawarcie przez wymienione podmioty porozumienia o zasadach współdziałania przy realizacji powierzonych im zadań.

7. Funkcjonowanie (a nawet sam fakt istnienia) niektórych instytucji gospodarki funduszu wzbudzał liczne wątpliwości natury prawno-finansowej i stał się przedmiotem różnych kontrowersji społecznych. W szczególności dotyczyło to istniejącego od 1974 roku Funduszu Alimentacyjnego, który był krytykowany za organizacyjne usytuowanie w strukturze ZUS oraz nieskuteczność wobec dłużników alimentacyjnych (w latach dziewięćdziesiątych odzyskiwano np. jedynie około 12-15 proc. kwot wypłaconych wierzycielom funduszu). Podkreślano, że przez niemal 30 lat istnienia tej instytucji ustawodawca nie zdołał wprowadzić żadnych zmian dyscyplinujących dłużników nie regulujących swoich zobowiązań, w efekcie czego ZUS nie posiadał żadnych skutecznych narzędzi egzekucji ani weryfikacji zasądzonych należności.¹⁰³⁸

W odniesieniu do PFRON w opinii NIK zasadniczą przyczyną niezadowalającej efektywności ustalania i windykowania należności tej instytucji były niespójne oraz wadliwe rozwiązania prawne przyjęte na gruncie ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Przyznanie pełnej autonomii organom funduszu (w postaci Zarządu i Biura) w kwestiach ewidencjonowania płatników, określania wysokości zobowiązań oraz kierowania na drogę postępowania egzekucyjnego oznaczało bowiem

¹⁰³⁷ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w 1996 r., NIK, Warszawa 1997.

¹⁰³⁸ M. Andrzejewski, O potrzebie reformy Funduszu Alimentacyjnego, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1998, nr 1, s. 11 i n.; M. Olszewska, Problemy Funduszu Alimentacyjnego w Polsce w latach 2001-2003, *Zeszyt Naukowy. Instytut Ekonomii Filii Akademii Świętokrzyskiej w Piotrkowie Trybunalskim* 2004, z. 6, s. 113 i n.

nałożenie zakresu obowiązków porównywalnych z zadaniami całego aparatu skarbowego w zakresie ustalania i egzekwowania zobowiązań podatkowych podmiotów gospodarczych.¹⁰³⁹

8. Należy także zwrócić uwagę na problem realności przedstawianych parlamentowi planów finansowych gospodarki funduszowej. Czasami, od samego początku przy ich tworzeniu pozorowano związek tego typu dokumentów z rzeczywistością. W dodatku działalność prowadzona przez kierownictwa poszczególnych funduszy (z reguły uzasadnianych wpływem nieprzewidzianych okoliczności zewnętrznych) doprowadzała nader często do rezultatów odbiegających od zaplanowanych wyników finansowych, co zmierzało do zawyżenia dotacji budżetowych. Coroczne zawyżanie ich wielkości sprzyjało wydawaniu pieniędzy z ogromną rozrzutnością. Fikcyjny charakter takich planów przejawiał się w szczególności w przypadku Funduszu Alimentacyjnego, bowiem np. w 2004 r. nie ustalano by dotacji budżetowej na poziomie 1,5 mld PLN, skoro przychody własne tej instytucji miały w teorii wynieść 1,8 mld zł, natomiast wydatki 1,7 mld PLN.¹⁰⁴⁰

W opinii niezależnych analityków na przestrzeni kolejnych lat wyjątkowe nieudolne planowanie działalności wyróżniało Fundusz Pracy. Uchybienia tu występujące dotyczyły zarówno przekroczenia (np. dwukrotnego) zakładanych na dany cel wydatków bądź też zaplanowania ich na poziomie wyższym od wykonania faktycznego (polegało to chociażby na notorycznym przeszacowywaniu ilości wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych). W rezultacie np. w 1999 r. zamiast sięgającego blisko miliarda złotych deficytu instytucja ta miała wystarczające dochody własne, wobec czego pojawił się problem przeznaczenia zaoszczędzonych środków na inne cele niż zapisane w ustawie budżetowej.¹⁰⁴¹

9. Opisywanym zjawiskom towarzyszył brak obowiązku zatwierdzania planów finansowych wielu jednostek gospodarki pozabudżetowej (a nawet nieokreślenie trybu postępowania w tego typu sprawach), jak również niewprowadzenie w przepisach sankcji za przekroczenie zawartych tam ustaleń.¹⁰⁴² W szczególności w przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Minister Ochrony Środowiska składał corocznie Radzie Ministrów sprawozdanie z działalności funduszu (publikowane w Monitorze Polskim), ale jednocześnie nie istniały jasno sformułowane wymogi, jakim powinno ono odpowiadać. Stąd też przedstawione w poszczególnych latach informacje w istotny sposób różniły się od

¹⁰³⁹ Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r.,..., s. 448.

¹⁰⁴⁰ Ustawa budżetowa na 2004 r. z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. Nr 17, poz. 167).

¹⁰⁴¹ M. Ratuszniak, T. Olejarsz, Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1990-2002, Rynek Pracy 2003, nr 6, s. 20 i n.; E. Sulima, Gospodarowanie Funduszem Pracy, Optimum 2000, nr 3, s. 173 i n.

¹⁰⁴² Zob. szerzej Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego..., s. 34.

siebie.¹⁰⁴³ Natomiast w przypadku wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej postanowienia tej ustawy nie przewidywały właściwie żadnego sposobu rozliczenia dysponentów z zarządzania powierzonymi im środkami, gdyż nie wprowadzono obowiązku zatwierdzania przez wojewodów przedstawionych im sprawozdań z działalności tych instytucji.¹⁰⁴⁴

W niektórych przypadkach, wskutek bardzo nieprecyzyjnego określenia systemu finansowego funduszy występowały nawet problemy z formalnym wskazaniem dysponenta danej instytucji czy też sprecyzowaniem jego uprawnień, co w szczególności dotyczyło gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Z przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska trudno było bowiem odczytać, czy rada gminy otrzymuje do zatwierdzenia plan przychodów i wydatków funduszy, czy też sprawozdanie z jego działalności.¹⁰⁴⁵

Jeszcze gorzej sytuacja przedstawiała się w odniesieniu do Funduszu Leśnego, bowiem obowiązujące przepisy nie określiły, jaki organ ma być odbiorcą sprawozdań z działalności tej instytucji, co w rezultacie zwiększało swobodę w dysponowaniu jej zasobami finansowymi.

10. Ułomny charakter rozwiązań prawnych (stanowiący zasadniczą przyczynę patologii w funkcjonowaniu gospodarki funduszowej) przejawiał się szczególnie w zakresie uregulowania kwestii dotyczących nadzoru i kontroli omawianych instytucji. Warto odnotować tutaj, że żadnych pozytywnych zmian nie przyniosła w szczególności reorganizacja związana z przeprowadzoną w 1996 r. reformą centrum administracyjnego rządu.

Iluzoryczny charakter nadzoru mógł wynikać ze społecznego charakteru organu, któremu powierzano sprawowanie stosownych uprawnień w tej mierze. Na przykład istniejąca w ramach Funduszu Składowego KRUS Rada Rolników pełniła rolę opiniodawczą, wypowiadając się zwłaszcza w kwestiach wysokości składki, nie nadzorowała jednak w rzeczywistości bieżącej działalności tej instytucji. Warto zwrócić też uwagę na PFRON, którego działalność nadzorował pełnomocnik rządu ds. osób niepełnosprawnych, piastujący jednocześnie funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Pomocy Socjalnej. Ponieważ przewodniczył on jednocześnie radzie nadzorczej funduszu, tym samym wspomniany pełnomocnik na gruncie ówczesnego stanu prawnego w istocie rzeczy nadzorował samego siebie!¹⁰⁴⁶

Podsumowując, należy stwierdzić, że jedną z zasadniczych przyczyn nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami niektórych funduszy był niejasny i nieprecyzyjny charakter

¹⁰⁴³ Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i gospodarowania środkami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, NIK, Warszawa 1995.

¹⁰⁴⁴ Tamże.

¹⁰⁴⁵ Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego..., s.35.

¹⁰⁴⁶ M. Dragańczuk, Zasada jedności..., s.81-82.

przepisów Prawa budżetowego (a potem ustawy o finansach publicznych) czy też ustaw tworzących poszczególne jednostki gospodarki funduszowej. Ogólną słabością tych regulacji była (i niestety nadal jest) ich niespójność, brak konsekwencji w regulacji zbliżonych zagadnień odnoszących się do instytucji o podobnym charakterze, analogicznych źródłach dochodów czy też przeznaczeniu wydatków. W rezultacie szczególnie negatywne skutki powstawały w zakresie kontroli i nadzorowania funduszy celowych, co znajdowało odbicie w postaci wyników zarządzania środkami publicznymi znajdujących się w dyspozycji tych instytucji.

5.3. Główne nieprawidłowości w praktyce funkcjonowaniu gospodarki funduszowej

5.3.1. Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (po 1989 r.)

1. Od samego początku istnienia FOZZ państwo straciło w praktyce kontrolę nad publicznymi środkami, którymi obracała ta instytucja funduszowa. Jej kierownictwo zajmowało się bowiem przede wszystkim działalnością, która nie przystawała do właściwego charakteru i zadań tego funduszu, traktując kwestie związane z rozwiązywaniem problematyki długu zagranicznego jako margines podejmowanych w rzeczywistości działań.¹⁰⁴⁷ Chodziło o udzielanie różnego rodzaju pożyczek oraz inwestowanie w rozmaite niesprawdzone interesy (np. angażowanie się w hodowlę ryb, handel nieruchomościami w Portugalii, produkcję filmów rysunkowych, prezerwatyw, materiałów higienicznych, soku jabłkowego czy eksport sprzętu wojskowego) bez należytego zabezpieczenia interesów funduszu (o czym szerzej piszę poniżej).¹⁰⁴⁸ Formalnych podstaw do podejmowania opisywanych działań dostarczył zresztą art. 5 ust. 2 ustawy o FOZZ, zgodnie z którym w celu zwiększenia dochodów funduszu jego środki można było przeznaczyć na nabywanie akcji, udziałów lub obligacji oraz prowadzenie różnego rodzaju operacji handlowych i finansowych w kraju lub za granicą.

Praktyka dysponowania środkami finansowymi znajdującymi się w gestii FOZZ (w tym także w zakresie prowadzenia tak zwanych operacji aktywnych, czyli parabankowych) prowadziła do powstania wielkiej szkody publicznej.¹⁰⁴⁹ Zasadniczą przyczyną było wydatkowanie wspomnianych kwot (w większości przypadków) bez tytułów w postaci

¹⁰⁴⁷ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego ..., s.411 oraz 431.

¹⁰⁴⁸ Tamże, s.114.

zobowiązań umownych oraz bez uzasadnienia gospodarczego z punktu widzenia celów działania tej instytucji.

Przeprowadzona od stycznia 1991 r. w FOZZ w likwidacji kontrola NIK wykazała liczne nieprawidłowości w kontraktach zawartych przez jego kierownictwo. Polegały one m.in. na: braku istnienia stosownych umów (stąd też nie było wiadome, na jakich warunkach i na jaki okres przesyłano wielomiliardowe sumy), nienaliczaniu odsetek w przypadku niewywiązywania się przez kontrahentów z zaciągniętych zobowiązań, nierozliczeniu niektórych udzielonych kredytów (ich zabezpieczeniem były np. nieprawidłowo wystawione weksle) czy spłaceniu jedynie kredytu bez wymagalnych odsetek umownych.¹⁰⁵⁰ W dodatku w szeregu przypadków wypłata środków funduszu następowała na cele niemające nic wspólnego z obsługą zadłużenia (do czego FOZZ powołano zgodnie z UFOZZ w 1989 r.).¹⁰⁵¹

3. Już od połowy 1989 r. Ministerstwo Finansów uzyskiwało sygnały o powstawaniu licznych nieprawidłowości w działalności Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, które zostały potwierdzone w wyniku kontroli resortowej przeprowadzonej jesienią tego roku. W jej wyniku stwierdzono w szczególności to, że księgowość funduszu znajdowała się w katastrofalnym stanie, brakowało bowiem wielu oryginalnych dokumentów finansowych (brak dokumentacji źródłowej), a samo księgowanie miało jedynie fragmentaryczny charakter. Istniała przy tym zupełna dowolność w księgowaniu, gdyż w omawianej instytucji nie respektowano ogólnych zasad obowiązujących w księgowości, łamiąc wszelkie ustanowione w tej mierze przepisy. Brakowało stosownej instrukcji finansowo-księgowej oraz nie wypracowano w tej mierze własnych odpowiednich metod.¹⁰⁵²

W szczególności tak zwane „operacje niekonwencjonalne” przeprowadzane były w taki sposób, że w pewnym momencie ślady przeprowadzonych działań urywały się z uwagi na

¹⁰⁴⁹ Według różnych szacunków, skarb państwa stracił w wyniku działalności FOZZ od około 134 do 350 mln PLN. Zob. w szczególności: Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego..., s. 96 i n. Rzeczywistej skali nieprawidłowości nie udało się jednak nigdy w pełni oszacować, czego jednym z głównych powodów był brak rzetelnej dokumentacji księgowej obrazującej operacje finansowe prowadzone w ramach funduszu.

¹⁰⁵⁰ Sprawozdanie z kontroli FOZZ ul. Miła 2 w Warszawie w zakresie umów kredytowych złotych zawartych przez FOZZ, NIK, Warszawa 1991.

¹⁰⁵¹ Sprawozdanie z kontroli FOZZ ul. Miła 2 w Warszawie dotyczące przekazania ze środków FOZZ 7.913. 174.828 zł na subskrypcję udziałów w MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) przez Polskę, NIK Warszawa 1991. Odbyło się to na podstawie pisma (sygn. ZG/BM/228/90) Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów W. Misiąga (z dnia 30 kwietnia 1990 r.), W. Misiąg wyjaśnił, iż zostało to spowodowane brakiem wolnych środków w budżecie (pismo z dnia 24 maja 1991 r.) do Dyrektora Zespołu Analiz Systemowych NIK Anatola Lawiny, tamże, s. 142. Por. również: Sprawozdanie z kontroli FOZZ ul. Miła 2 w Warszawie dotyczące udzielenia pożyczki dla Komitetu Wyborczego Kandydata na Senatora Dariusza Przywieczerskiego (gdzie zastrzeżenia wzbudził m.in. fakt udzielenia tej pożyczki na blisko cztery miesiące po zakończeniu kampanii wyborczej 1989 r.), NIK, Warszawa 1991.

¹⁰⁵² Ustalenia te zostały potwierdzone w toku procesu sądowego. Por.: Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego ..., s. 418 i n.

fakt księgowania jedynie ostatniego śladu transferowanej kwoty. W dodatku obraz ewidencji księgowej był zupełnie wypaczony z uwagi na skandaliczny sposób przechowywania istniejącej dokumentacji, pierwszy likwidator tej instytucji określił ten stan rzeczy jako „fura papierów”, „porozrzucanych bez ładu i składu”. Podkreślenia wymaga również fakt znajdowania oryginalnych dokumentów funduszu (nawet w kilkanaście lat od zakończenia działalności oskarżonych) u osób zupełnie nie związanych z FOZZ.¹⁰⁵³ Analiza zawartości merytorycznej dokumentów przygotowanych przez FOZZ wskazuje też na ich wyjątkowo niestaranny sposób przygotowania i liczne błędy popełnione przy sporządzaniu tych dokumentów.¹⁰⁵⁴

Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie, przedstawione nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji finansowej i dokumentacji finansowej należało uznać za z góry zamierzone w celu ukrycia dokonywanych malwersacji oraz zagarnięć środków pozostających w dyspozycji FOZZ, a także faktu niegospodarnego zarządzania tymi zasobami.¹⁰⁵⁵

Wszystkie te uwarunkowania utrudniały likwidatorom odnalezienie dokumentacji funduszu, ustalenie jego kontrahentów oraz odzyskanie na drodze cywilnoprawnej środków FOZZ przekazanych na rzecz najróżniejszych firm i osób. Niekiedy stosowne polecenia wydawano jedynie na podstawie przekazu telefonicznego. Części z przekazanych w ramach funduszu pieniędzy publicznych (nawet w przypadku udokumentowania ich pochodzenia) nie można było odzyskać, gdyż kontrahenci byli bankrutami już w chwili otrzymania środków. W dodatku części firm nie można było odnaleźć, ponieważ wcale nie zostały zarejestrowane albo np. zostały założone na Antylach Holenderskich, gdzie nie trzeba było nawet podawać, kto jest ich właścicielem czy udziałowcem.

W rezultacie istnienia tak zasadniczych trudności o charakterze organizacyjnym i finansowym dopiero w 1993 r. zatwierdzono plan likwidacji FOZZ, sam zaś proces odzyskiwania należności trwa do chwili obecnej.

W toku kontroli resortowej stwierdzono także, że praca w funduszu była źle zorganizowana i wysokim stopniu wadliwie wykonywana. Niektórzy pracownicy nie mieli określonego zakresu obowiązków, przy czym np. niekiedy wysyłano ich na posiedzenia rad nadzorczych spółek bez stosownych pełnomocnictw. Jednocześnie towarzyszył temu brak obiegu informacji i ich utajnianie, co w szczególności ograniczało dostęp działu księgowości do dokumentów merytorycznych niezbędnych do dokonywania księgowości. Ponadto organizację pracy w FOZZ cechował wysoki stopień centralizacji uprawnień w zakresie realizacji zadań

¹⁰⁵³ Tamże, s. 420-425.

¹⁰⁵⁴ Zob. szerzej tamże, s.429-430.

¹⁰⁵⁵ Tamże, s. 424.

związanych z tzn. operacjami aktywnymi lub niekonwencjonalnymi. Stosowne uprawnienia w tej mierze zostały bowiem skupione w rękach Dyrektora Generalnego oraz jego zastępczyni.¹⁰⁵⁶

4. Sygnały o skandalicznej sytuacji panującej w funduszu oraz kierowane do szefa Rady Nadzorczej (ówczesnego wiceministra finansów) przez Departament Kontroli Dewizowej Ministerstwa Finansów wnioski o potrzebie zawieszenia jego kierownictwa w pełnieniu obowiązków pozostawały właściwie bez odpowiedzi. Ograniczono się w tej mierze jedynie do udzielenia Dyrektorowi Generalnemu ustnego upomnienia, które jednak nie spowodowało jakichkolwiek dostrzegalnych zmian w funkcjonowaniu tej instytucji.

Godny podkreślenia jest fakt niewystarczającego sprawowania funkcji kontrolnych przez Radę Nadzorczą i tolerowanie przez nią sygnałów o nieprawidłowościach w działalności FOZZ. Już jesienią 1989 r. niektórzy członkowie RN mieli świadomość, że Dyrektor Generalny zataja przed nimi pewne prowadzone operacje oraz wprowadza Radę w błąd (np. poprzez przedstawianie dokumentów nie zawierających pełnych i dokładnych informacji o działalności funduszu), a także nie respektuje wydanych mu poleceń. Możliwości takiego postępowania sprzyjał niewątpliwie brak odpowiedniej kontroli ze strony RN, który wynikał także z nierespektowania przez Radę własnego regulaminu, uchwalonego przez nią w dniu 14 marca 1989 r. Chociaż zgodnie z jego postanowieniami RN powinna odbywać posiedzenia najrzadziej co dwa tygodnie, to jednak np. na przełomie lat 1989 r. i 1990 r. omawiany organ nie zebrał się ani razu przez okres blisko 4 miesięcy (sic!). Ponadto z ustaleń Sądu wynika, że nawet w okresie formalnego odbywania posiedzeń członkowie Rady (będący wszakże autorytetami i filarami polskiej ekonomii) wykazywali trudną do zrozumienia nieporadność w zakresie „zapanowania” nad działalnością kierownictwa FOZZ.¹⁰⁵⁷

Natomiast w toku kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli ustalono, że także w innych okresach częstotliwość posiedzeń odbywanych przez Radę Nadzorczą pozostawiała wiele do życzenia. Zbierała się ona bowiem nader nieregularnie, a przerwy pomiędzy poszczególnymi odbytymi naradami miały wynosić od kilku tygodni aż do kilku miesięcy.¹⁰⁵⁸

Wypada dodać, iż w świetle złożonych dla NIK wyjaśnień byłego Dyrektora Generalnego przyczyną wspomnianego stanu rzeczy miał być... brak czasu członków Rady, którzy pomiędzy październikiem 1989 r. a drugą połową lipca następnego roku zdołali się zebrać tylko 4 razy.... Wskutek nadmiaru bardziej absorbujących zajęć nie udawało się więc z

¹⁰⁵⁶ Tamże, s. 416 i n.

¹⁰⁵⁷ Tamże, s. 3 i n.

¹⁰⁵⁸ Protokół z kontroli Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, Warszawa, ul. Miła 2, NIK, Warszawa 1991 (poniżej cyt. jako: Protokół z kontroli FOZZ...).

reguły zebrać quorum odpowiedniego do odbywania obrad i podejmowania decyzji, przy czym coraz rzadszemu odbywaniu posiedzeń miał też towarzyszyć coraz krótsza ilość poświęcanego na nie czasu.¹⁰⁵⁹ Co więcej, Grzegorz Żemek zauważa, że Rada w ogóle nie miała koncepcji funkcjonowania funduszu i nie wiedziała, jak podejść do takiego „jeża” jakim miał być FOZZ i problematyka związana z jego funkcjonowaniem. Większa część jej członków nie dysponowała stosownym przygotowaniem merytorycznym (w szczególności z zakresu bankowości) bądź też nie wykazywała dostarczającego zaangażowania w sprawy kierowanej przez niego instytucji.¹⁰⁶⁰

Nawet w okresie formalnego odbywania posiedzeń członkowie Rady właściwie nigdy nie podejmowali uchwał związanych z merytoryczną działalnością FOZZ-pozą sprawą określenia wynagrodzeń, przyjęcia regulaminu działania Rady oraz nieprzyjęcia sprawozdania finansowego za 1989 r. W szczególności nie zatwierdzono żadnego dokumentu planistycznego FOZZ (planu prac tej instytucji, programu jej działalności, planu kont czy też preliminarza). Nie podjęto też uchwał związanych z przyjęciem dokumentów o charakterze sprawozdawczym (takich jak bilans, sprawozdanie czy też innych dokumentów omawiających realizację zadań i wykorzystanie środków funduszu). Stanowisko zajmowane przez członków RN z reguły sprowadzało się do odkładania spraw z posiedzenia na posiedzenie, pozostawiania najbardziej istotnych kwestii jako sprawy otwarte, etc. Na przykład plan prac FOZZ na 1989 r. oraz preliminarz wydatków tego funduszu były kilkakrotnie rozpatrywane na poszczególnych posiedzeniach. Ostatecznie jednak nieustannie odwlekano podjęcie stosownej decyzji, w konsekwencji wspomnianych kwestii nie udało się rozstrzygnąć do formalnego końca istnienia tej instytucji.¹⁰⁶¹

Analogicznie w nieskończoność i bezowocnie ciągnęły się inne tematy posiedzeń (w szczególności dotyczące założenia księgi zadłużenia, spraw dokonania rozliczeń z Bankiem Handlowym czy też wprowadzenia systemu księgowej ewidencji operacji prowadzonych przez fundusz). Aktywność osób wchodzących w skład Rady Nadzorczej miała ograniczać się do wydawania nieustannych zaleceń dotyczących sposobu kierowania funduszem wobec Dyrektora Generalnego.¹⁰⁶²

5. Opisywana bierność omawianego organu została przełamana dopiero w drugiej połowie

¹⁰⁵⁹ G. Żemek, Pismo z dnia 15 kwietnia 1991 r. zatytułowane: Wyjaśnienia dla potrzeb kontroli NIK w sprawie okoliczności i przyczyn nieprawidłowości związanych z „Księgą zobowiązań i należności państwa z tytułu zagranicznych kredytów i gwarancji państwowych”, (w:) Protokół z kontroli FOZZ, załącznik nr 14 (poniżej cyt. jako: G. Żemek, Pismo z dnia 15 kwietnia 1991 r....).

¹⁰⁶⁰ Tamże.

¹⁰⁶¹ Por.: Protokół z kontroli FOZZ...

¹⁰⁶² Tamże.

lipca 1990 r., a więc dopiero po upływie ponad pół roku od wykrycia nieprawidłowości i stwierdzenia przez członków RN faktów świadczących o zatajaniu przed nimi części prowadzonych operacji finansowych. Wobec niemożności uzyskania prawidłowego bilansu za 1989 r. oraz informacji o prowadzonych operacjach Rada Nadzorcza postanowiła o zawieszeniu Dyrektora Generalnego i Wicedyrektora FOZZ w pełnieniu przez nich funkcji.¹⁰⁶³ Jednocześnie jej członkowie stwierdzili, że zalecenia Rady były systematycznie niewykonywane, a przedłożone przez kierownictwo FOZZ wyjaśnienia okazały się wysoce niezadowalające. Ponadto RN wyraziła niezadowolenie z powodu przekazania 30 mld zł do Banku Inicjatyw Gospodarczych pod zabezpieczenie kwot dewizowych zaangażowanych w operacje własne (biorąc pod uwagę koszty wynikające z odsetek naliczonych od tej kwoty). Z negatywną oceną spotkała się także sprawa nabycia udziałów spółki Nywig oraz finansowego zaangażowania środków FOZZ w kosztach organizacji tego podmiotu. W związku ze stwierdzeniem tego typu faktów zalecono, by fundusz przygotował szczegółowo zestawienie wszystkich swoich zobowiązań oraz należności, a także wyjaśnił i udokumentował sprawy księgowe związane z jego udziałem kapitałowym w spółkach prawa handlowego.¹⁰⁶⁴

W istocie rzeczy wspomniana decyzja o zawieszeniu członków kierownictwa omawianej instytucji miała jednak charakter pozorny i prawnie bezskuteczny, gdyż ani przepisy ustawy o FOZZ, statut funduszu ani też regulamin RN nie przyznał temu organowi takich uprawnień – były one zastrzeżone dla Ministra Finansów.¹⁰⁶⁵ „Zawieszenie” miało jedynie formę ustnego przekazu, który nie został nawet przekazany pracownikom funduszu, zaś nowy Dyrektor Generalny dowiedział się o fakcie swojej nominacji... od swego poprzednika. Ponadto decyzja ta faktycznie nie była honorowana, gdyż Grzegorz Żemek nie opuścił nawet gabinetu dyrektora i dalej w nim urzędował. Bez przeszkód przyjmował on w tym charakterze delegacje, podpisywał dokumenty i umowy, w szczególności rozwiązując stosunek pracy ze swoją zastępczynią, Janiną Chim. Występujący w toku procesu toczącego się przed Sądem Okręgowym w Warszawie świadkowie zeznali, że w tamtym czasie w funduszu rezydowało dwóch Dyrektorów Generalnych. Byli nimi „powołany” przez Radę Nadzorczą H. Lubański (który skupił się na badaniu ksiąg i usiłował odtworzyć stan księgowości funduszu) i rzekomo zawieszony w pełnieniu swoich obowiązków G. Żemek. W praktyce jednak w dalszym ciągu w rękach dotychczasowego kierownictwa skupiała się prowadzona działalność operacyjna, czemu sprzyjało niecofnięcie byłemu Dyrektorowi Generalnemu pełnomocnictw dotyczących

¹⁰⁶³ Zob. w tej mierze Protokół nr 15 z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 17 lipca 1990 r., (ASOW, Akta sprawy FOZZ, załącznik nr 22, k.136 i n.- poniżej cyt. jako załącznik nr 22...).

¹⁰⁶⁴ Tamże.

¹⁰⁶⁵ Por. art. 7 ust. 2 ustawy o FOZZ.

reprezentowania FOZZ wobec kontrahentów i transferowania pieniędzy nawet w wiele miesięcy po formalnym odwołaniu go ze stanowiska.¹⁰⁶⁶

6. Dopiero na przełomie czerwca i lipca 1990 r. o sytuacji panującej w FOZZ poinformowano Ministra Finansów, który we wrześniu tego roku formalnie dokonał zmiany na stanowisku Dyrektora Generalnego. Fakt stwierdzenia poważnych nadużyć nie przeszkodził jednak w powołaniu (formalnie ciągle zatrudnionego w funduszu) Grzegorza Żemka na głównego doradcę swoich następców, a potem także likwidatorów FOZZ. Funkcję tę miał on przy tym wykorzystywać m.in. do dezinformowania tych osób co do rzekomego zaangażowania środków funduszu do wykupu zagranicznego długu Państwa. Polegało ono na przedstawieniu kolejnym Dyrektorom Generalnym oraz pierwszemu likwidatorowi sfalszowanych (jak się okazało po jakimś czasie) certyfikatów bankowych, które jakoby miały poświadczać fakt bezpiecznego ich ulokowania na kontach w kilku zagranicznych bankach.¹⁰⁶⁷

W grudniu 1990 r. Sejm uchwalając ustawę o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy¹⁰⁶⁸ postawił FOZZ w stan likwidacji, a w styczniu 1991 r. rozpoczęła się w nim kontrola NIK.

Wspomniane posunięcia nie spowodowały właściwie żadnych zmian, gdyż wedle twierdzenia samego Żemka fundusz w dalszym ciągu funkcjonował opierając się na jego aktywności, posiadanej wiedzy i kontaktach. Ponadto stało się tak pomimo oficjalnie deklarowanej negatywnej oceny jego dotychczasowej działalności zarówno przez kierownictwo Ministerstwa Finansów, jak i Radę Nadzorczą FOZZ.¹⁰⁶⁹

Co więcej, wszystkie wspomniane decyzje nie przeszkodziły członkom byłego Zarządu jeszcze rok po formalnym odwołaniu ich ze stanowisk w przeprowadzaniu operacji z wykorzystywaniem zasobów funduszu. Latem 1990 r. rozpoczął się bowiem proces ich przejmowania przez założoną przez oskarżonych spółkę Trast, przy czym w toku śledztwa i procesu stwierdzono także, że kapitał tej instytucji został pokryty z pożyczek zabezpieczonych depozytem FOZZ. Spółka ta zaczęła następnie przejmować pracowników, kontrahentów oraz oryginalne dokumenty tego funduszu w celu kontynuowania działalności związanej z obrotem polskim długiem publicznym.¹⁰⁷⁰ Fakty te świadczą o karygodnym zaniedbaniu swoich podstawowych obowiązków nadzorczych przede wszystkim przez odpowiednich urzędników Ministerstwa Finansów.

7. Sąd Okręgowy w Warszawie w Warszawie w wyroku z dnia 29 marca 2005 r. uznał byłych członków kierownictwa FOZZ za winnych prowadzenia działalności na szkodę tej instytucji.

¹⁰⁶⁶ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego ..., s. 6 i n. oraz s. 412 i n.

¹⁰⁶⁷ Tamże, s. 670 i n.

¹⁰⁶⁸ Zob. bliżej zamieszczony w aneksie podrozdział 1. 2.

¹⁰⁶⁹ G. Żemek, Pismo z dnia 15 kwietnia 1991 r....

¹⁰⁷⁰ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego ..., s.788 i n.

Powodem tego stanu rzeczy było przywłaszczenie powierzonych im środków finansowych funduszu oraz niedopełnienie obowiązków związanych z prawidłowym gospodarowaniem mieniem podległej tym osobom państwowej jednostki organizacyjnej. Miało to odbywać się w szczególności poprzez zawieranie niekorzystnych transakcji z krajowymi i zagranicznymi podmiotami gospodarczymi, a w zwłaszcza angażowaniu się w przedsięwzięcia niezwiązane z celami działania FOZZ bez należytego zabezpieczenia jego interesów. Chodziło tutaj o udzielanie innym podmiotom kredytów lub gwarancji kredytowych, a także podejmowanie decyzji o spłacie środkami finansowymi funduszu zobowiązań finansowych m.in. debetu na rachunkach określonych firm w BH International w Luksemburgu (powstałego w wyniku uprzedniego wytransferowania określonych kwot na cele niezwiązane prawnie i finansowo z działalnością FOZZ).¹⁰⁷¹

W toku postępowania prokuratorskiego byłemu przewodniczącemu Rady Nadzorczej oraz dwóm innym jej członkom (w tym także jej sekretarzowi) postawiono zarzut niedopełnienia obowiązków w zakresie sprawowania właściwego nadzoru nad FOZZ, co miało umożliwić dokonywanie niekorzystnych operacji finansowych przez Dyrektora Generalnego. Błędy popełnione w toku tego postępowania wpłynęły na decyzję sądu o zwróceniu aktu oskarżenia do prokuratury celem jego poprawienia. Ponownie wniesiony akt oskarżenia objął już tylko byłego przewodniczącego Rady, jednakże postępowanie to następnie umorzono z powodu przedawnienia oraz kilka innych osób, które następnie zostały skazane razem z byłym Dyrektorem Generalnym i jego zastępczynią.

Pierwsza w dziejach polskiego parlamentaryzmu sejmowa komisja śledcza miała powstać w 2003 r. właśnie dla wyjaśnienia kulis powołania i funkcjonowania FOZZ. Jednakże wobec braku woli politycznej w ówczesnym Sejmie nie udało się podjąć w tej kwestii decyzji, wskutek czego wiele okoliczności tej sprawy aż do chwili obecnej pozostaje niewyjaśnionych.

5.3.2. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Drugą instytucją gospodarki funduszowej przodującą pod względem „złej reputacji” uzyskanej w latach transformacji ustrojowej jest niewątpliwie Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W odróżnieniu od FOZZ, działalność tej instytucji trwa jednak od 1991r. do chwili obecnej, przy czym szczególnie krytyczne oceny dotyczące

¹⁰⁷¹ ASOW, Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 29 marca 2005 r., sygnatura akt VIII K 37/98, s. 31 i n.

jej funkcjonowania powstały w dekadzie lat dziewięćdziesiątych.

Np. w 1995 r. Najwyższa izba Kontroli stwierdziła, że pewna część środków funduszu przeznaczona została na wsparcie (w formie poręczeń, dotacji lub pożyczek) zadań różnych organizacji, firm i osób fizycznych niezwiązanych bezpośrednio z zawodową, społeczną czy leczniczą rehabilitacją osób niepełnosprawnych. Jednocześnie Zarząd tej instytucji nie określił reguł ubiegania się o dofinansowanie ani też kryteriów oceny efektywności jego wykorzystywania. Oznaczało to niewykonywanie zaleceń Rady Nadzorczej funduszu, która zaleciła Zarządowi określenie trybu składania wniosków, jak i zasad przyznawania dotacji oraz określiła kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych w formie pożyczek dla zakładów pracy chronionej. W niektórych istotnych sprawach Zarząd pomijał stanowisko banków czy specjalistów, nie podejmował decyzji kolegialnie, nie dysponował odpowiednimi informacjami lub też nie informował o nich Rady Nadzorczej, mimo nałożenia na organ zarządzający odpowiednich obowiązków.¹⁰⁷²

W praktyce nie ewidencjonowano też wszystkich wydatków ani też nie prowadzono dokumentacji wpływów. Środki PFRON wydawano na zasadzie pełnej uznaniowości, bez odpowiedniej kontroli i ewidencji. W wielu przypadkach nie udało się rozliczyć udzielonych dotacji i dofinansowań. Nawet fakt nieoddania pożyczek nie przeszkadzał ofiarodawcy ubiegać się o kolejne wsparcie i ponownie je otrzymywać. W umowach o udzielaniu pożyczek nie zawierano klauzuli, że warunkiem ich umorzenia jest zwiększenie lub choćby utrzymanie poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Zarząd funduszu nie interesował się także tym, czy w danym przypadku nastąpiło utworzenie miejsc pracy dla tych osób ani też, czy utrzymywano je przez określony przez ustawodawcę termin trzech lat. Co więcej, nie było wiadomo, kto ma się zajmować windykacją należności, gdyż nie zawarto w tych sprawach stosownych umów z bankami. Nie zdołano w jednoznaczny sposób ustalić kryteriów decydujących o umorzeniu pożyczek oraz zwalnianiu niektórych firm z uiszczania należnych wpłat na rzecz PFRON, przy czym kwota umorzeń była niemal pięciokrotnie wyższa, niż przewidywały to założenia budżetu. W rezultacie Zarząd ani kontrolerzy NIK nie zdołali uzyskać pełnej informacji na temat pożyczkodawców, wielkości uzyskanych przez nich środków czy też tego, czy w ogóle długi te były spłacane.¹⁰⁷³

Jako niecelową i niegospodarną praktykę Najwyższa Izba Kontroli uznała zaangażowanie środków PFRON w przyznawanie dotacji podmiotom gospodarczym, których fatalna sytuacja ekonomiczna nie dawała rękojmi na tworzenie miejsc pracy dla niepełnosprawnych. Efektem

¹⁰⁷² Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r....., s. 450 i n.

¹⁰⁷³ Tamże, s. 451 i n.

wspomnianej kontroli było negatywna ocena wykonania planu finansowego tej instytucji w 1995.¹⁰⁷⁴

W rezultacie prowadzenia takiej polityki w niektórych latach omawianemu funduszowi groziła nawet utrata płynności finansowej, na co poważny wpływ miało m.in. za niskie oszacowanie wpływów z prowadzonych operacji finansowych. Dla ratowania sytuacji finansowej odwoływano się wówczas do wstrzymywania inwestycji czy też odmawiania (całymi miesiącami) przyjmowania wniosków o udzielenie wsparcia z tej instytucji dla osób niepełnosprawnych, nie realizując tym samym zadań ustawowych. Wstrzymanie dotacji odbiło się negatywnie na ekonomicznej kondycji zakładów pracy chronionej, które w wielu przypadkach zmuszone były do przerywania produkcji i wysyłania pracowników na przymusowe urlopy. Zmierzające do uzdrowienia sytuacji finansowej PFRON postępowanie doprowadziło z kolei do powstawania swoistego „błędnego koła”, gdyż generowano gigantyczne wręcz nadwyżki na kontach tej instytucji, które to pieniądze jednak w znacznym stopniu znów wydawano w skrajnie marnotrawny sposób. Wielokrotnie ogromne zastrzeżenia budziła sprawozdawczość omawianej instytucji oraz horrendalnie wysokie wydatki na utrzymanie jej struktury organizacyjnej (np. w 1998 r. przekraczały one trzykrotnie koszty utrzymania Ministerstwa Edukacji Narodowej).¹⁰⁷⁵

Stopniowo zarząd tej instytucji podjął działania zmierzające do poprawy sytuacji, zwłaszcza w zakresie zmian w systemie ewidencyjno-księgowym. Starania te zostały uwieńczone pewnym powodzeniem, co znalazło potwierdzenie w kolejnych protokołach sporządzanych przez pracowników Najwyższej Izby Kontroli.¹⁰⁷⁶

5.3.3. Inne fundusze celowe

1. Praktyczne problemy związane z funkcjonowaniem omawianej sfery były i są zasadniczo związane z brakiem dostatecznej transparentności gospodarki funduszowej. Jak wynika z licznych kontroli przeprowadzonych przez NIK, wydatkowanie środków publicznych przez fundusze często okazywało się nie tylko nieracjonalne, ale niekiedy zdarzały się wręcz przypadki naruszania obowiązujących przepisów. Wynikać to miało zasadniczo z niedostatecznej kontroli nad wykorzystaniem zasobów funduszy czy też z niewystarczającego zdyscyplinowania procesu zarządzania ich finansami.

¹⁰⁷⁴ Tamże, s. 452 i n.

¹⁰⁷⁵ E. Malinowska-Misiąg, Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki..., s.113 i n.

¹⁰⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1997 r., NIK, Warszawa 1998.

W piśmiennictwie wskazuje się na nader częste wykonywanie w praktyce w zdeformowany sposób podstawowej pozytywnej cechy gospodarki funduszowej w postaci jej elastyczności. Odejście bowiem od klasycznych rygorów budżetowych powoduje zmniejszenie kontroli dyscypliny finansowej, gdyż sfera pozabudżetowa-z uwagi na bardziej swobodne zasady sprawozdawczości, kontroli sporządzania planów czy ich wykonywania-ze swej istoty ma być bardziej narażona na występowanie w praktyce różnego rodzaju patologii.¹⁰⁷⁷

2. Gospodarce funduszowej stawia się też zarzut braku racjonalności zarządzania jej zasobami. Przejawem patologicznym jest jednoczesne lokowanie przez dysponenta Funduszu Leśnego jego nadwyżek na koncie bankowym i jednoczesne zaciąganie wyżej oprocentowanych kredytów.¹⁰⁷⁸

Corocznie przeprowadzane kontrole Najwyższej Izby Kontroli od lat sygnalizują, że fundusze celowe wydają posiadane pieniądze publiczne niezgodnie z ich przeznaczeniem.¹⁰⁷⁹ Chodziło zwłaszcza o naruszanie przepisów ustaw tworzących dany fundusz poprzez np. wykorzystanie zasobów tej instytucji do działalności niezwiązanej z wykonywaniem działalności przewidzianej przez ustawodawcę. Na przykład w przypadku Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych zakwestionowano zasadność poczynienia w połowie lat dziewięćdziesiątych wydatków na zakup sprzętu pomiarowego i informatycznego na potrzeby ewidencji gruntów. Należało to bowiem do kompetencji wojewodów względnie innego funduszu celowego- Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym i jego wojewódzkich odpowiedników.¹⁰⁸⁰ Kierownictwo Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych powoływało się jednak na brak stosownych środków w budżetach wojewodów czy też konflikty w obrębie administracji państwowej, które to przyczyny miały uniemożliwiać aktualizację ewidencji gruntów rolnych.

Z kolei PFRON finansował wyposażenie dla części wiejskich i gminnych gabinetów usprawniania leczniczego, chociaż zadanie to zasadniczo należało do wchodzącego w skład KRUS Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.¹⁰⁸¹

¹⁰⁷⁷ T. Machelski, *Problem konsolidacji finansów...*, s. 152.

¹⁰⁷⁸ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s. 511.

¹⁰⁷⁹ Na przykład Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego*, Warszawa 2009, podobnie: *Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i podziału środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, NIK, Delegatura w Łodzi, Łódź 2009.

¹⁰⁸⁰ *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań przez administrację publiczną, Lasy państwowe oraz zainteresowane podmioty gospodarcze w zakresie ochrony gruntów rolnych leśnych*, NIK, Warszawa 1996.

¹⁰⁸¹ *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie prewencji i rehabilitacji zdrowotnej rolników przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, NIK, Warszawa 1995.

3. Niedostateczna kontrola nad gospodarką funduszową miała niekiedy kryminogeny charakter, gdyż w zależności od specyfiki swojej działalności dany fundusz mógł np. skierować środki do zaprzyjaźnionej firmy, umorzyć je, przepłacić za usługi, a nawet nie wydatkować pieniędzy mimo przypisania ich do pewnego tytułu. Kontrole NIK wskazywały liczne przypadki marnotrawstwa, niegospodarności czy też nagminnego łamania przepisów (np. ustawy o zamówieniach publicznych). Jak wspominałem, korespondowało to z bardzo wysokimi kosztami utrzymania pewnych instytucji gospodarki funduszowej (np. PFRON) oraz małą efektywnością windykacji należności na rzecz niektórych z nich. Problemy tego typu, objawiające się nieskutecznością w egzekwowaniu składek czy narastaniem w tej mierze nieraz bardzo poważnych zaległości, przeżywały centralny FOGR, KRUS czy też przede wszystkim Fundusz Alimentacyjny.¹⁰⁸²

Nader istotnym problemem było także lokowanie nadwyżek gospodarki funduszowej w bankach lub wykorzystywanie ich do prowadzenia różnego rodzaju operacji finansowych, m.in. na rynku kapitałowym. Niekiedy przynosiło to wprawdzie niemałe zyski poszczególnym funduszom, lecz z drugiej strony kontrole NIK zamieszczały często relacje o chybionych przedsięwzięciach tego typu. Zwracano uwagę na to, że funduszami rzadko bowiem zarządzali profesjonalni menedżerowie, a w dodatku pewność źródeł finansowania mogła ich w znacznym stopniu skłaniać do nonszalancji w wydawaniu zasobów publicznych. Wskazywano też, że nie zawsze inwestycje kapitałowe były zgodne z wyznaczonymi zadaniami statutowymi. Lokaty funduszy, akcje i udziały obejmowane w spółkach często przynosiły korzyści nie gospodarce funduszowej, lecz tym podmiotom, w szczególności ze względu na fakt niepobierania dywidendy z tytułu posiadanych akcji. W dodatku dysponenci funduszy, mając dowolność w lokowaniu wolnych środków w bankach komercyjnych, nie zawsze kierowali się dbałością o zapewnienie odpowiednio wysokiego oprocentowania tych lokat.¹⁰⁸³

Szczególnie warto zwrócić uwagę na działalność powstałych na początku dekady lat dziewięćdziesiątych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Poza prowadzeniem swojej podstawowej działalności¹⁰⁸⁴ instytucje te mogły udzielać oprocentowanych pożyczek i dotacji czy też zakładać spółki oraz obracać akcjami i udziałami spółek już istniejących. Przeprowadzona w 2000 r. w funduszach kontrola NIK wykazała, że w praktyce nastąpiło „wyraźne przesunięcie się aktywności części funduszy w stronę

¹⁰⁸² Por. w szczególności: Informacja o wynikach kontroli planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego w 1996 r., NIK, Warszawa 1997.

¹⁰⁸³ Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r....

¹⁰⁸⁴ Por. też np. podrozdział 4.1.

działalności charakterystycznej dla instytucji finansowych z osłabieniem ich podstawowej działalności”. Zamiast zajmować się wspieraniem przedsięwzięć proekologicznych niektóre z nich znaczną część swoich zasobów przeznaczyły na prowadzenie działalności o charakterze stricte kapitałowym (tzn. inwestowanie w akcje, kupowanie weksli czy udzielanie pożyczek firmom, których działalność nie miała w praktyce nic wspólnego z ochroną środowiska). Ponadto w niektórych przypadkach oficjalnie przeznaczane na cele ekologiczne środki były wydatkowane zupełnie niezgodnie z ich przeznaczeniem, zaś wspomniane inwestycje niekiedy prowadziły do spektakularnych wręcz porażek.¹⁰⁸⁵

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła wiele zastrzeżeń w odniesieniu do innych instytucji gospodarki funduszowej (np. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa czy też Agencji Rozwoju Przemysłu). W pierwszym przypadku kontrolerzy dopatryli się przejawów niegospodarności w funkcjonowaniu spółek powołanych przez tę instytucję.¹⁰⁸⁶ Inspektorzy Izby stwierdzili również, że: "Powołanie Agencji Rozwoju Przemysłu spowodowało powstanie kryminogennych warunków wydawania publicznych środków".¹⁰⁸⁷ Umożliwiło to bowiem przyznawanie preferencyjnych kredytów spółkom, które były zbyt słabe, by otrzymać je w oparciu o starania w systemie bankowym. W ten sposób instytucja ta pomagała przetrwać firmom, które powinny upaść w warunkach konkurencji rynkowej, co zaburzało warunki funkcjonowania rynku. Natomiast swoimi dochodami ARP nie interesowała się w ogóle, gdyż lokowano je na nisko oprocentowanych kontach.¹⁰⁸⁸ Również w stosunku do efektywności działań restrukturyzacyjnych podejmowanych przez agencję w latach 1991-1993 kontrolerzy NIK zgłaszali wiele zastrzeżeń.¹⁰⁸⁹ W następstwie przeprowadzonej kontroli i wyciągnięcia wniosków z własnych doświadczeń ARP podjęła jednak pewne działania, np. w zakresie dyscyplinowania działalności współpracujących z nią firm doradczych.

3. W niektórych opracowaniach akcentuje się fakt, iż wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez wszystkie lata swojej działalności podlegały znacznie słabszej kontroli niż Fundusz Narodowy. Prowadziły tym samym autonomiczną politykę finansową, przy czym ocenę jej efektywności utrudniała niemożność uzyskania

¹⁰⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, NIK, Warszawa 2000.

¹⁰⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli działalności spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa, NIK, Warszawa 2002.

¹⁰⁸⁷ Bliżej zob.: Informacja o wynikach kontroli wspierania restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA, NIK, Warszawa 1994.

¹⁰⁸⁸ Tamże.

¹⁰⁸⁹ Tamże.

szczegółowych informacji na temat ich funkcjonowania. Z wywiadów przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w 2004 r. wynikało, że żaden z tych funduszy nie był skłonny do przekazania danych dotyczących kosztów swojego funkcjonowania bez podania celu wykorzystania tych informacji, co oznaczało łamanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej,¹⁰⁹⁰ a także Konstytucji.¹⁰⁹¹

Omawiając problemy związane ze sprawozdawczością ekologicznych funduszy celowych należy również zwrócić uwagę na nieprawidłowości związane z „kreatywną księgowością” Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz jego odpowiedników na szczeblu województw. Miały one polegać na wykazywaniu przez te jednostki niewspółmiernie niskich wydatków w stosunku do osiągniętych w ich ramach przychodów. W istocie rzeczy tego typu „efekty” były wynikiem nieujmowania udzielonych pożyczek po stronie wydatkowej funduszy. Dopiero bowiem w sytuacji, gdy działalność pożyczkowa znajdowała swoje odbicie w stanie finansów tych instytucji, udzielane wówczas pożyczki powiększały stan należności, zmniejszany przez zwracane pożyczki. Chociaż przychody Narodowego Funduszu oraz funduszy wojewódzkich pochodziły także ze źródeł zagranicznych, to jednak w ramach planów finansowych tych form organizacyjnych nie uwzględniano środków pochodzących z Unii Europejskiej.¹⁰⁹²

Zwracano również uwagę na problem nierzetelnego przedstawiania finansowych planów gospodarki funduszowej w ustawach budżetowych, co miało miejsce np. w 2000 r. w przypadku Funduszu Alimentacyjnego. Wprawdzie wskutek zaliczenia przyrostu należności (nieściągalnych wpływów od zobowiązanych) do przychodów własnych „poprawiono” wyniki sektora finansów publicznych (wykazując niższy stan deficytu z uwagi na wystąpienie przewagi przychodów nad wydatkami), ale wprowadzenie nieprawidłowej klasyfikacji w budżecie państwa spowodowało zaciemnienie rzeczywistego stanu finansów publicznych.¹⁰⁹³

4. Jak już wspominałem, wiele przejawów patologii towarzyszyło również podjętemu na początku lat dziewięćdziesiątych procesowi znoszenia gospodarki funduszowej. Należy tutaj wymienić chociażby fakty administrowania środkami funduszy przez poprzednich dysponentów pomimo upływu terminu likwidacji), brak planów likwidacji niektórych instytucji poddanych postanowieniom ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, niewyegzekwowanie należnych spłat pożyczek czy też niezadowolające dochodzenie

¹⁰⁹⁰ E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s. 201. Por. również art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

¹⁰⁹¹ Art. 61 ust. 1 Konstytucji.

¹⁰⁹² E. Malinowska - Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s. 200-201.

¹⁰⁹³ E. Chojna-Duch, *Prawo budżetowe państwa...*, s.194.

należności z tytułu spłat rat i odsetek od pożyczek. Praktyka dostarczyła zresztą dużo więcej przykładów nierozliczenia w terminie kolejnych funduszy zniesionych (lub postawionych w stan likwidacji) bądź nieodprowadzenia ich środków w odpowiednich terminach na rachunek budżetu.¹⁰⁹⁴

Można wspomnieć także o zaprzestaniu dalszego analizowania przez Radę Ministrów i Ministra Finansów kwestii związanych z rozliczaniem, a nawet funkcjonowaniem funduszy, które formalnie przestały istnieć z dniem 1 stycznia 1991 r.¹⁰⁹⁵ W przypadku znoszonych funduszy zakładano, że dysponenci budżetu (przejmujący zadania i środki znoszonych instytucji) zobowiązani zostaną do odzyskania wierzytelności wynikających z udzielenia krótkoterminowych i długoterminowych kredytów. Tymczasem okazało się, że niektóre fundusze nie tylko działały jeszcze po dniu ich formalnego zniesienia, lecz co więcej, ich nieformalne funkcjonowanie trwało jeszcze przez wiele lat.

5. Praktyka funkcjonowania funduszy celowych dostarcza wielu przykładów występowania różnego rodzaju negatywnych i patologicznych zjawisk, co prowadzi do wysnuwania tez o konieczności likwidacji lub poważnego ograniczenia gospodarki funduszowej. Jak się wydaje, należy jednak w pierwszej kolejności skoncentrować się na nieustannym doskonaleniu istniejących regulacji prawnych i korygowaniu dostrzeganych (zwłaszcza przez NIK) uchybień w funkcjonowaniu funduszy.

Przy ocenianiu tych zjawisk warto zwrócić uwagę na to, że przyczyny ich występowania nie zawsze leżą po stronie gospodarki funduszowej, gdyż np. w świetle analiz tej Izby problemy finansowe Funduszu Promocji Kultury wynikały z niezadbania urzędników resortu kultury o egzekwowanie jego dochodów.¹⁰⁹⁶

Ponadto również w odniesieniu do prowadzonej przez poszczególne resorty gospodarki budżetowej NIK wielokrotnie stwierdzała występowanie nieprawidłowości (zwłaszcza polegających na naruszaniu dyscypliny budżetowej oraz postanowień ustawy o zamówieniach publicznych). W rezultacie dochodziło tutaj do nieprawidłowego regulowania zobowiązań, realizacji dochodów w stopniu niższym od zakładanych czy też niecelowego i niegospodarnego dokonywania wydatków. Nieprawidłowości w gospodarce finansowej polegały także na uszczupleniu dochodów budżetowych, niezgodnym z prawem umarzaniu należności czy też zwlekaniu z windykacją należności bądź niesporządzeniu wykazów obejmujących wszystkich dłużników. NIK zwracała też uwagę na wysokie zaległości w

¹⁰⁹⁴ J. Szołno-Koguc (Funkcjonowanie funduszy..., s. 151) wymienia tutaj 7 funduszy celowych.

¹⁰⁹⁵ Por. szerzej J. Stankiewicz, Debudżetyzacja..., s. 145-146.

¹⁰⁹⁶ Informacja o wynikach kontroli planu finansowego Funduszu Promocji Kultury w 1998 r., NIK, Warszawa 1999.

przychodach, rosnące długi podległych resortom jednostek organizacyjnych, tworzenie nielegalnych rezerw budżetowych na wydatki inwestycyjne czy też nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych.¹⁰⁹⁷

Również inne patologie dotyczące funkcjonowania gospodarki funduszowej odnosiły się jednocześnie do pozostałych obszarów sektora publicznego. W szczególności dotyczyło to podrażającego funkcjonowanie państwa nadmiernego rozrostu struktur administracyjnych (czemu sprzyjało ograniczone i mało przejrzyste podawanie w statystykach kosztów funkcjonowania administracji). W dodatku częste zmiany zadań, struktur organizacyjnych i przesunięcia wydatków między poszczególnymi działami utrudniały porównania rzeczywistej wielkości poniesionych tutaj nakładów finansowych.¹⁰⁹⁸

Dostrzeganie tego typu uwarunkowań prowadzi do uznania, że niekoniecznie panaceum na trawiące gospodarkę funduszową patologie może być jej likwidacja lub poważne ograniczenie. Instytucje powołane na miejsce funduszy niekoniecznie bowiem muszą okazać się odporne na wystąpienie opisywanych tutaj nieprawidłowości. Wynika to także z tego, że w istocie rzeczy w tak skomplikowanej dziedzinie instytucjonalno-prawnej, jaką są finanse publiczne, trudno jest zaproponować jakieś nowe, radykalne rozwiązania, o czym szerzej piszę w kolejnym podrozdziale.

5.4. Koncepcje naprawy i kierunków przekształceń gospodarki funduszowej

1. Zarówno w doktrynie, jak i wystąpieniach pokontrolnych NIK¹⁰⁹⁹ sformułowano szereg wniosków zmierzających do usprawnienia funkcjonowania funduszy celowych i przeciwdziałania stwierdzonym patologiom i nadużyciom. Problemy te miały istotny wpływ na stan finansów publicznych, stąd też pogarszanie się ich sytuacji było motywem wielokrotnego podejmowania stosownych działań (w postaci prac analitycznych, powoływania zespołów eksperckich),¹¹⁰⁰ itd., w niektórych ekipach rządowych po 1989 r. Poza wspomnianą już uprzednio „Analizą celowości działania państwowych funduszy i agencji” (z 1999 r.) można tu wspomnieć o „Programie naprawy finansów Rzeczypospolitej”

¹⁰⁹⁷ Zob. np.: Analiza wykonania budżetu państwa w 1998 r., NIK, Warszawa 1999 r.

¹⁰⁹⁸ Por. np.: Dobre państwo, red. nauk. W. Kieżun, W. Kubin, Warszawa 2004.

¹⁰⁹⁹ Zob. w szczególności: Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2000.

¹¹⁰⁰ Por. niepublikowane zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. dokonania analizy celowości działania państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek organizacyjnych (agencji).

(wicepremiera Grzegorza Kołodki z 2003 r.), „Średniookresowej strategii finansów publicznych”,¹¹⁰¹ sformułowanej pod auspicjami ówczesnego wicepremiera Jerzego Hausnera „Racjonalizacji wydatków społecznych. Raportcie. Zielonej księdze”,¹¹⁰² czy też „Programie uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”.¹¹⁰³

Propozycje w omawianych kwestiach formułowali również parlamentarzyści¹¹⁰⁴ bądź też niezależni eksperci, przy czym najbardziej chyba znany raport w tej materii został przygotowany przez specjalistów z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową).¹¹⁰⁵

2. Generalnie można powiedzieć, że formułowane w ramach tych opracowań propozycje (podobnie jak w przypadku poglądów doktryny czy wystąpień NIK) dotyczyły usprawnienia całej gospodarki funduszowej bądź też odnosiły się do funkcjonowania jej poszczególnych jednostek. Niektóre wnioski zostały sformułowane znacznie szerzej, gdyż w ich ramach postulowano uporządkowanie „poboczy” sektora finansów publicznych w postaci czytelnego określenia reguł funkcjonowania nie tylko funduszy celowych i agencji, ale także tworów organizacyjnych działających w ramach tego sektora na zasadach zbliżonych do wymienionych instytucji.¹¹⁰⁶

Niekiedy stwierdzano przy tym, że chociaż funkcjonowanie danej instytucji budzi kontrowersje, to z pewnych względów nie jest możliwe jej zlikwidowanie, trzeba więc skoncentrować się na doskonaleniu dotychczasowych rozwiązań prawno-organizacyjnych. Sytuacja taka dotyczyła w szczególności KRUS, przy czym stwierdzano, że wbrew postanowieniom ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rolników instytucja ta nie

¹¹⁰¹ Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2003.

¹¹⁰² Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa październik 2003.

¹¹⁰³ Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003. Zob. również K. Piotrowska-Marczak, Uwagi do „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, informacja nr 1032 Biura Studiów i Ekspertyz, Wydż. Studiów Budżetowych, Kancelaria Sejmu, Warszawa, luty 2004.

¹¹⁰⁴ Por. poselski projekt ustawy o finansach publicznych, Sejm IV kadencji, Warszawa 2003, Druk sejmowy nr 1828. Wymaga dodania, że został on przygotowany na podstawie ekspertyzy sporządzonej przez ekspertów Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową Z. Gilowską i W. Misiągą (zob. w tej sprawie kolejny przypis).

¹¹⁰⁵ E. Malinowska, W. Misiąg, Propozycje zmian organizacyjno-finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych, Gdańsk, sierpień 1999. Por. również A. Mierzwa, Z. Gilowska, W. Misiąg, Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce, Gdańsk 1996, ciż, Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce, Warszawa 1999, ciż, Projekt ustawy o finansach publicznych, Warszawa 1998, Z. Gilowska, W. Misiąg, Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty de lege ferenda, Przegląd Sejmowy 1999, nr 5, Z. Gilowska, Ustawa o finansach publicznych, Raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich, Warszawa 1999, E. Malinowska, W. Misiąg, System finansowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stan Obecny, propozycje zmian, (w:) Przyszłość ubezpieczeń społecznych Rolników, pod. red. I. Wóycickiej, Seria „Transformacja Gospodarki”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000, E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, Zakres sektora publicznego w Polsce, Tom I, Warszawa 1999, W. Misiąg, Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne dla sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, wersja II rozszerzona, Warszawa 2005.

¹¹⁰⁶ E. Malinowska, W. Misiąg, Propozycje zmian organizacyjno-finansowych państwowych funduszy celowych ..., Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji...

proceedzi samodzielnej gospodarki finansowej. Nie dysponuje ona bowiem żadnymi środkami własnymi, lecz opiera swe funkcjonowanie na przychodach pozyskiwanych w postaci dotacji budżetowych. Tym samym należałoby traktować KRUS jak każdą inną państwową jednostkę budżetową, przy czym właściwym dysponentem powinien tutaj być Minister Pracy i Polityki Społecznej.¹¹⁰⁷ Inni autorzy doprecyzowywali, że klarownemu zdefiniowaniu statusu prawnego tej instytucji miałoby służyć określenie Kasy jako państwowej jednostki organizacyjnej wyposażonej w osobowość prawną, a wszystkich jej funduszy-jako państwowych funduszy celowych. Jednocześnie zaznaczono, że stworzony w ramach KRUS system nie ma charakteru ubezpieczeniowego, tylko socjalny. Natomiast liczne nałożone na tę instytucję obowiązki pozaubezpieczeniowe (np. przyznawanie prawa do rent socjalnych) sprawiają, że dotacja budżetowa w istocie rzeczy wspiera nie tylko system ubezpieczeń społecznych, stąd postulowano dokonanie zmian o charakterze nie tylko finansowym, ale również instytucjonalnym.¹¹⁰⁸

Warto dodać, że inni autorzy zgłaszali koncepcje zmierzające do usprawnienia gospodarki finansowej poszczególnych instytucji (np. Funduszu Promocji Twórczości).¹¹⁰⁹

3. Wśród zgłaszanych propozycji można wyróżnić przede wszystkim postulaty dotyczące likwidacji budzących największe kontrowersje bądź uznawane za szczególnie mało przydatne (czy efektywne) fundusze celowe. Najczęściej chodziło tutaj o PFRON, Fundusz Alimentacyjny, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, fundusze KRUS, terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych czy też gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.¹¹¹⁰ Przetawiano różne argumenty, bowiem np. w przypadku Państwowego Funduszu Kombatantów podnoszono, że środki tej instytucji z uwagi na ich pochodzenie mogą być całkowicie ujęte w ramach dotacji budżetowej, a ich dystrybucja może odbywać się za pośrednictwem innych struktur administracyjnych, w szczególności poprzez ośrodki pomocy społecznej.¹¹¹¹

Niekiedy równoległe do rozwiązań sanacyjnych znalazły się propozycje likwidacji i włączenie ich środków do odpowiednich budżetów (np. funduszy samorządowych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego),¹¹¹² bądź do nowo sformowanych budżetów (zadań władzy publicznej oraz ubezpieczeń zdrowotnych). Taką koncepcję sformułował

¹¹⁰⁷ C.Kosikowski, Naprawa finansów publicznych w Polsce. Przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje, Białystok 2011, s. 382-383.

¹¹⁰⁸ Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych..., s. 49-50.

¹¹⁰⁹ Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych..., s. 9-10.

¹¹¹⁰ Przegląd tych propozycji przedstawia J. Szołno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy..., s. 360 i n.

¹¹¹¹ Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych..., s. 9.

¹¹¹² Zob. poselski projekt ustawy o finansach publicznych....

Cezary Kosikowski, uznający, iż jej realizacja jest konieczna z uwagi na potrzebę centralizacji zasobów z powodu niezapewnienia przez większość funduszy samodzielnej realizacji przydzielonych im zadań publicznych. W rezultacie tej reformy z 22 istniejących funduszy celowych mianoby zachować jedynie 4, gdyż pozostałe realizowały trzeciorzędne zadania publiczne, niepotrzebnie pochłaniając środki na wydawane na zarządzanie tymi tworam i organizacyjnymi. Stąd też lepsze efekty (w zakresie wzmocnienia koncentracji i siły ekonomicznej środków publicznych) przynieść miało wzmocnienie specjalnych budżetów niż utrzymywanie ich pod wątpliwą kontrolą poza ramami sektora finansów publicznych.¹¹¹³

Podobną propozycję przedstawili eksperci Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, postulując włączenie funduszy celowych do „właściwego budżetu państwa oraz poddanie ich rygorom sprawozdawczym i kontrolnym obowiązującym jedynie w jednostkach budżetowych”.

W opinii niektórych specjalistów tworzenie budżetów specjalnych podważa jednak istotę budżetu jako funduszu ogólnego (tzn. funduszu, w którym dochody nie są związane z wydatkami) i wbrew intencjom projektodawców rozwiązanie takie spowoduje zaciemnienie obrazu gospodarki środkami publicznymi. Ponadto w istocie rzeczy budżetem specjalnym jest fundusz celowy, który tworzy się właśnie dla stabilizowania finansowania określonej dziedziny życia publicznego, gospodarczego itd.¹¹¹⁴

Zazwyczaj jednak, mimo często negatywnego stosunku do gospodarki funduszu i propozycji likwidacji pokażnej jej części, nieraz ci sami autorzy proponowali dokonanie niezbędnych, istotnych zmian w trybie funkcjonowania większości jej podmiotów. Niektórzy z nich przyznawali przy tym, że traktują je jako instytucje o charakterze przejściowym i przysłowiowe „zło konieczne”.¹¹¹⁵ Inni wyróżniali wskazywali jednak fundusze niezbędne do pozostawienia ze względu na ich szczególne przeznaczenie (jak Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa) bądź też sprawowanie efektywnego nadzoru nad ich funkcjonowaniem (w szczególności przez wojewodów, a także niektórych ministrów). Wspomniana ocena dotyczyła również poddanych kontroli bankowej (przez co efektywnie je wykorzystywano) funduszy w strukturze Banku Gospodarstwa Krajowego. Zwracano uwagę, że rozwiązanie to sprzyja niskim kosztom zarządzania, a jednocześnie bank ten nie finansuje ze swoich zasobów premii i wzrostu wynagrodzeń dla pracowników tychże form

¹¹¹³ Por. szerzej C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych...*, s. 378 i n.

¹¹¹⁴ S. Owsiak, *Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych* (Druk sejmowy 1828), sporządzona dla Biura Studiów i Ekspertyz, z dnia 29 października 2003 r.

¹¹¹⁵ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s. 708.

organizacyjnych.¹¹¹⁶

Niektóre koncepcje zakładały też podjęcie przekształceń organizacyjnych istniejących jednostek gospodarki funduszowej poprzez połączenie niektórych jej podmiotów (np. Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Funduszu Pracy) oraz pobieranych w ich ramach składek.¹¹¹⁷

4. W ramach przedstawianych propozycji rozważano również sensowność utrzymywania osobowości prawnej funduszy celowych w obliczu bezpośredniego podlegania ich kierownictw nadzorowi ze strony organów administracji rządowej, mających również decydujący głos w sprawie składu statutowych organów funduszy. Samodzielność tych instytucji miała być pewną fikcją umożliwiającą wykorzystywanie zasobów publicznych do celów niezgodnych z ich zasadniczym przeznaczeniem.¹¹¹⁸

W niektórych dokumentach wspomniano o możliwości przekazania w dalszej przyszłości części dotychczasowych zadań gospodarki funduszowej do realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego jako zadań własnych bądź też zleconych z zakresu zadań administracji rządowej. Wiązać to się miało z odpowiednim przypisaniem samorządom dochodów generowanych w ramach funduszy celowych, które miały być adekwatne w stosunku do istniejących w tej mierze potrzeb. Wprowadzenie stosownych rozwiązań uzależniono od analizy funkcjonowania tych instytucji oraz samorządowych funduszy celowych w 1999 roku, a więc już po wdrożeniu szeroko zakrojonej reformy administracji publicznej.¹¹¹⁹ Zamierzeń wspomnianych w ostatnim z omawianych opracowań nie udało się zrealizować, także z uwagi na niechętny stosunek administracji centralnej do przekazywania zadań gospodarki funduszowej samorządom.¹¹²⁰

5. Celem wszystkich proponowanych zmian było zwiększenie przejrzystości gospodarki funduszowej i wzmocnienie kontroli nad sposobem wykorzystywania w jej ramach środków publicznych. W ten sposób, poprzez konsolidację rozproszonych gestorów środków publicznych zamierzano uzyskać większą efektywność i skuteczność w zakresie finansowania wykonywanych zadań. W szczególności chodziło o weryfikację struktury wydatków na rzecz zwiększenia środków wykorzystywanych bezpośrednio na realizację zadań statutowych (m.in. poprzez wprowadzenie norm zatrudnienia, jednolitego systemu wynagradzania oraz standardów wydatków administracyjnych).¹¹²¹

Innymi proponowanymi rozwiązaniami było ujednolicenie podstaw prawnych, określenia w

¹¹¹⁶ Zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów...*, s. 378.

¹¹¹⁷ *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych...*, s.8.

¹¹¹⁸ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s.708.

¹¹¹⁹ *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych...*, s.7-8.

¹¹²⁰ O czym piszę w rozdziale VI.

drodze rozporządzenia rejestru jednostek sektora finansów publicznych oraz ujednolicenie zasad rachunkowości, sprawozdawczości czy też sporządzania planów finansowych przez tego typu instytucje. Postulowano także uznawanie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zaniedbań w dokonaniu przez dysponentów części budżetowych okresowych ocen wykorzystania dotacji budżetowych, które przekazywane są funduszom celowym oraz agencjom.¹¹²²

6. Za niezbędne uznawano też zaostrzenie rygorów finansowych obowiązujących w instytucjach parabudżetowych oraz uniemożliwienie prowadzenia im quasi-komercyjnej działalności, niezgodnej z celami ich powołania i odbywającej się na ryzyko podatników. Wskazywano konieczność wprowadzenie zakazu przeznaczania środków funduszy na podniesienie wysokości wynagrodzeń lub wypłatę wszelkich premii i nagród dla pracowników administracji oraz członków zarządów w tych jednostkach. Powinno też zakazać się lokowania zasobów na oprocentowanych lokatach bankowych bądź udzielania z nich pożyczek, fundusz ma bowiem finansować swoje zadania, a nie „zarabiać” na rynku finansowym. Istniejące nadwyżki przychodów nad kosztami powinny w całości powiększać planowe przychody danej instytucji w następnym roku, zaś w przypadku utrzymywania się ich przez okres czterech lat powinno dojść do wstrzymania dotowania takiej instytucji z budżetu. Jednocześnie dla zwiększenia odpowiedzialności w zakresie prowadzenia gospodarki funduszowej należało wprowadzić obowiązek składania przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansowej Ministrowi Finansów corocznych sprawozdań dotyczących jej stanu. Zasada ta miałaby obowiązywać w odniesieniu do wszystkich funduszy celowych, niezależnie od tego, w czyjej dyspozycji lub administracji one pozostawały.¹¹²³

W innych opracowaniach wskazano na potrzebę wprowadzenia zakazu nabywania akcji i udziału w spółkach, konieczność określenia zasad lokowania wolnych środków czy też wprowadzenia przepisów umożliwiających funduszowi egzekucję należności w trybie i na zasadach określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Równocześnie zwracano uwagę na niezbędność wprowadzenia upoważnień umożliwiających organom nadzorującym wydania aktów wykonawczych, które szczegółowo uregulowałyby zasady dokonywania wydatków oraz sposób sprawowania kontroli wykorzystania środków

¹¹²¹ Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003, s.45.

¹¹²² Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych..., s.6.

¹¹²³ C.Kosikowski, Naprawa finansów..., s. 380-381.

przekazanych podmiotom spoza sektora finansów publicznych.¹¹²⁴ W literaturze przedmiotu zwracano jednak uwagę na to, że wspomniane reguły nie powinny odbiegać od zasad funkcjonowania całego tego sektora oraz na konieczność ich określania przez Ministra Finansów.¹¹²⁵

Inni autorzy postulowali wprowadzenie ograniczeń w sferze funduszowej działalności kapitałowej (np. zakup akcji wymagałby zgody ministrów właściwych w sprawach Skarbu Państwa i finansów oraz dysponenta funduszu). Posiadane nadwyżki miałyby być inwestowane w skarbowe papiery wartościowe, lokowane w NBP lub w budżecie państwa jako nieoprocentowane pożyczki (w ostatnim wypadku na żądanie Ministra Finansów) oraz w odniesieniu do wolnych środków funduszy otrzymujących dotacje z budżetu państwa). Natomiast ustalone w ustawie budżetowej wydatki na utrzymanie administracji funduszu miały mieć dyrektywny charakter i nie mogły być przekraczane.¹¹²⁶

5.5. Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym rozdziale nieprawidłowości dotyczące gospodarki funduszowej mają charakter zarówno formalnoprawny charakter, jak i praktyczny charakter.

Pomimo wielu krytycznych ocen doktryny, mediów czy NIK, szeregu negatywnych zjawisk opisywanych w niniejszym rozdziale nie udało się wyeliminować. Tym niemniej w wielu obszarach stwierdza się godny odnotowania postęp, eliminując najbardziej jaskrawych przejawów patologii i stopniowe doskonalenie funkcjonowania instytucji gospodarki funduszowej, co znalazło potwierdzenie także w ocenach formułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Po nieraz wieloletnich postępowaniach udało się definitywnie zakończyć byt zdecydowanej większości funduszy postawionych w stan likwidacji na początku lat dziewięćdziesiątych i odzyskać przynajmniej część zasobów uprzednio pozostających w dyspozycji tych podmiotów.

Jak wspomniałem, poza krytyką kształtu i funkcjonowania gospodarki funduszowej na przestrzeni wielu lat zgłaszano w różnej formie wiele propozycji i konkretnych rozwiązań zmierzających do uporządkowania statusu i działalności instytucji parabudżetowych.

¹¹²⁴ Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych..., s.7. Por. również J. Strzelecka, Fundusze celowe. Informacja Biura Studiów i Ekspertyz nr 823 (IP-96G), Warszawa 2000 oraz K. Piotrowska-Marczak, Analiza celowości działania funduszy celowych oraz agencji, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Informacja nr 715, *sygn. II/00*, Warszawa 2000.

¹¹²⁵ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 357.

¹¹²⁶ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s.709.

Można stwierdzić, że większością autorów omawianych zmian wydawał się jednak kierować pragmatyzm przemawiający za zachowaniem zweryfikowanych przez praktykę i posiadających ugruntowaną pozycję w systemie finansów publicznych funduszy celowych. Nie proponując szerszego powrotu środków do budżetu dążyli bowiem oni do zachowania opisywanych form organizacyjnych oraz dostrzegali potrzebę utrzymania pewnej elastyczności w gospodarce zasobami publicznymi. W niektórych przypadkach postulat tworzenia tzn. „budżetów specjalnych” będących w istocie odmianą funduszy celowych wydaje się wynikać z nierozumienia istoty budżetu jako funduszu ogólnego, tzn. braku powiązania dochodów z wydatkami.

Część z proponowanych zmian doczekała się jednak praktycznej realizacji (np. likwidacja Państwowego Funduszu Kombatantów lub pozbawienie konstrukcji państwowego funduszu celowego osobowości prawnej). Nie oznaczało to jednak zmniejszenia znaczenia gospodarki funduszowej, wygaszenia tendencji do nowego powoływania jej instytucji ani też nie położyło niestety kresu wszystkim negatywnym zjawiskom występującym w tej sferze. Niewątpliwie taki stan rzeczy oznacza konieczność podejmowania działań zmierzających do konsolidacji sektora finansów publicznych, w szczególności poprzez umieszczanie w ustawie budżetowej planów finansowych wszystkich publicznych funduszy celowych.

Rozdział VI . Wybrane problemy funkcjonowania funduszy celowych w Polsce

6.1. Charakter prawny funduszy celowych

1. Nader istotnym rozwiązaniem wprowadzonym przez art. 22 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. było sprecyzowanie, że fundusz celowy instytucjonalnie może przybrać postać osoby prawnej bądź też stanowić wyodrębniony rachunek bankowy zarządzany przez wskazanego w ustawie tworzącego fundusz organ (dysponenta). W literaturze przedmiotu uznano, że poprzez podkreślenie tych dwóch dopuszczalnych sytuacji prawnych ustawodawca starał się określić możliwości wyodrębnienia instytucji gospodarki funduszowej w obrocie prawnym.¹¹²⁷ W szczególności posiadanie osobowości prawnej oznacza przecież wyposażanie w posiadanie własnych praw czy obowiązków, jak również możliwość samodzielnego dysponowania własnym majątkiem funduszu oraz zaciągania nim zobowiązań.

W polskim porządku prawnym, zgodnie z art. 33 Kodeksu cywilnego osobami prawnymi są Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym osobowość prawną przyznaje przepis szczególny. Oznacza to, że polski ustawodawca przyjął normatywną konstrukcję osobowości prawnej.¹¹²⁸

2. W ramach pierwszej ze wspomnianych sytuacji osobowość prawna (a więc uznanie danej instytucji za samodzielny byt prawny) była przyznawana w indywidualny sposób w ustawie tworzącej dany fundusz. Na gruncie prawa finansowego nie przyjęto bowiem rozwiązania, zgodnie z którym dany typ jednostki lub nazwa jednostki decydowałaby o posiadaniu osobowości prawnej. Nie wszystkie podmioty gospodarki funduszowej posiadały więc osobowość prawną, a tylko te z nich, które zostały wyposażone w ten przymiot w ustawie powołującej dany fundusz celowy do życia.

Taka sytuacja odnosiła się do stosunkowo nielicznych funkcjonujących jednostek gospodarki funduszowej posiadających oczywiście własne, wyodrębnione rachunki bankowe. Do grupy tej można było na przykład zaliczyć (poza wymienionym już uprzednio PFRON) również

¹¹²⁷ C. Kosikowski, (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 92.

¹¹²⁸ Szerzej zagadnienia te omawia oraz podaje przegląd literatury m.in. J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, (w:) *System prawa prywatnego*, Tom I, *Prawo cywilne-część ogólna*, pod red. M. Safiana (redaktor serii Z. Radwański), Warszawa 2007, s. 1014 i n.

NFOŚiGW,¹¹²⁹ Fundusz Rezerwy Demograficznej,¹¹³⁰ jak również Bankowy Fundusz Gwarancyjny.¹¹³¹

3. Natomiast drugą (zdecydowanie liczniejszą) grupę omawianych instytucji stanowiły fundusze celowe niewyposażone przez ustawodawcę w przymiot osobowości prawnej (np. FUS lub Krajowy Fundusz Drogowy).¹¹³² O ich organizacyjnym wyodrębnieniu świadczyło jedynie to, iż należące do tych jednostek publiczne środki pieniężne były gromadzone i wydatkowane na wyodrębnionym rachunku bankowym, którym dysponował właściwy minister albo też inny organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Nie oznaczało to jednak utożsamienia funduszu z wyodrębnionym rachunkiem bankowym (jak wynikałoby to z literalnego brzmienia art. 22 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), ponieważ w doktrynie stwierdzono, że „takie określenie jest bzdurą prawniczą”.¹¹³³ Przypomnę w tym miejscu, że ściśle rzecz ujmując fundusz nie jest rachunkiem bankowym, lecz powiązaniem przychodów publicznych z określonych źródeł z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie wyodrębnionych celów (zadań). Sam zaś rachunek stanowi jedynie urządzenie księgowe i instytucję prawa bankowego, która umożliwia ewidencjonowanie dokonanych przez fundusz operacji.¹¹³⁴

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że ustawodawca był dużo bardziej precyzyjny w art. 18 ust. 3 Prawa budżetowego z 1991 r., gdzie postanowił o gromadzeniu środków finansowych państwowych funduszy celowych w banku na wyodrębnionym rachunku.

4. Przy uchwalaniu omawianej ustawy prawodawca zdecydował się na większe niż dotychczas zróżnicowanie kategorii funduszy celowych. Stanowiło to wyraz prawnego usankcjonowania rozbudowy gospodarki funduszowej, a zarazem było pierwszym krokiem dla normatywnego określenia pojęcia i zakresu sektora finansów publicznych. Istotną przesłanką była również konieczność przygotowania systemu finansów publicznych do wejścia w życie pakietu ustaw związanych z wprowadzoną w naszym kraju w 1998 r. gruntowną reformą administracyjną.¹¹³⁵

W ramach art. 22 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ustawodawca dokonał podziału funduszy na dwie grupy. W ramach pierwszej z nich znalazły się instytucje realizujące zadania państwowe wyodrębnione z budżetu państwa w postaci państwowych funduszy

¹¹²⁹ Art. 400 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. -Prawo ochrony środowiska.

¹¹³⁰ Zob. art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹¹³¹ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

¹¹³² Działający na podstawie ustawy z dnia 13 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571).

¹¹³³ Zwracał na to uwagę C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz 2003...*, s.90.

¹¹³⁴ Tamże.

¹¹³⁵ Szerzej ta problematyka została przedstawiona w podrozdziale 4.3.2.

celowych. Wymaga tu podkreślenia, że część z nich została przy tym (w oparciu o przepisy tworzących je ustaw) wyposażona w przymiot osobowości prawnej (np. dotyczyło to NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich).¹¹³⁶ Inne zaś funduszowe osoby prawne nigdy nie zostały zaliczone do wspomnianej grupy (np. dotyczy to BFG-od chwili powstania tej instytucji w połowie lat dziewięćdziesiątych).

Obok grupy wspomnianych instytucji w oparciu o realizację wyodrębnionych zadań jednostek samorządu terytorialnego (to znaczy odpowiednio gmin, powiatów i województw) prawodawca wyodrębnił też gminne, powiatowe i wojewódzkie fundusze celowe.

5. Jedynym kryterium rozróżnienia pomiędzy państwowymi oraz samorządowymi funduszami celowymi było wyodrębnienie z danego budżetu realizacji zadań realizowanych przez fundusz. W piśmiennictwie zauważono jednak, że użyte przez ustawodawcę sformułowania: wydatki funduszu „przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań”¹¹³⁷ oraz „fundusz realizuje zadania wyodrębnione z budżetu”¹¹³⁸ mogły w istocie wprowadzać w błąd i zasłaniać faktyczne powody istnienia gospodarki funduszowej. Prowadzenie polityki alokacji części publicznych zasobów finansowych w jakiejś dziedzinie (np. w zakresie ochrony środowiska) nie przenosi przecież zadań publicznych z tej dziedziny z organu władzy publicznej (np. rządu) na rzecz funduszu celowego, lecz ma jedynie oznaczać zastosowanie innej formy koncentracji tej części środków finansowych.¹¹³⁹

6. W doktrynie podnoszono także, że wskazana powyżej klasyfikacja służyła generalnej weryfikacji dotychczasowego stanu prawnego, dotyczącego wielu dotychczas istniejących publicznych funduszy celowych. Chodziło tutaj o sprawdzenie, czy i na ile finansują one konkretne zadania państwa, gminy, powiatu czy też województwa. Zdecydowana większość ustaw powołujących fundusze celowe określała bowiem wyraźnie ich status publicznoprawny.¹¹⁴⁰ Oznaczało to, że w przepisach konstruujących konkretny fundusz ustawodawca wskazywał jednocześnie, czy jest to fundusz państwowy¹¹⁴¹ czy też samorządowy.¹¹⁴²

Istotne było też zwrócenie uwagi na fakt, czy w swojej treści ustawa ta ułatwiała określenie

¹¹³⁶ Art. 400 ust. 2 ustawy-Prawo o ochronie środowiska..

¹¹³⁷ Por. art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

¹¹³⁸ Zob. 22 ust. 3 tejże ustawy.

¹¹³⁹ B. Kucia-Guściora, Status prawny funduszy..., s. 12.

¹¹⁴⁰ J. Szolno-Koguc, Fundusz celowy w świetle..., s.24.

¹¹⁴¹ Por. w szczególności art. 52 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu; art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy czy też art. 13 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹¹⁴² Zob. w tej mierze w szczególności art. 400 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r.-Prawo ochrony środowiska.

statusu prawnego danej instytucji poprzez określenie, że stanowi ona fundusz celowy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i tym samym podlega zawartych w jej ramach uregulowaniom.¹¹⁴³

Poważną niedogodność stanowiło jednak to, że w kilku przypadkach ustawy powołujące fundusz ani nie nazywały go funduszem celowym, ani też nie odsyłały do przepisów ustawy o finansach publicznych. Taka sytuacja dotyczyła między innymi Państwowego Funduszu Kombatantów, Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym czy też Funduszu Prewencji i Rehabilitacji KRUS.¹¹⁴⁴ W doktrynie opowiedziano się za zaliczeniem (mimo braku wskazania ustawowego) tych instytucji do grupy państwowych funduszy celowych z uwagi na publiczny charakter ich przychodów i wydatków.¹¹⁴⁵

Odwołując się do wspomnianej klasyfikacji, w grupie państwowych funduszy celowych należało również uwzględnić zlikwidowany w 2004 r. Fundusz Alimentacyjny. Co ciekawe, dokonane (po licznych i trwających przez szereg miesięcy protestach społecznych) ponowne powołanie do życia tej instytucji nie oznaczało jednak reaktywowania jej uprzedniego statusu publicznoprawnego. W nowej ustawie regulującej podstawy funkcjonowania tego funduszu znalazło się bowiem zastrzeżenie, że fundusz alimentacyjny nie stanowi funduszu celowego w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.¹¹⁴⁶

7. Mówiąc o wyróżnieniu przez ustawę o finansach publicznych z 1998 r. państwowych czy też samorządowych funduszy celowych należy też wspomnieć o odrębnych reżimach prawnych regulujących ich funkcjonowanie, kreowanych w znacznej mierze przez ustawy tworzące poszczególne fundusze celowe.

Pomimo istnienia na gruncie ustawy o finansach publicznych pewnej grupy wspólnych przepisów nawet w ramach tej (nader ograniczonej) regulacji zdarzały się pewne odmienności, co stwarzało poważne trudności interpretacyjne zarówno w sensie prawnym, jak i systemowym. W szczególności ustawodawca nie zdecydował się bowiem na objęcie samorządowej gospodarki funduszowej omówionym już uprzednio działaniem art. 22 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, regulującym tryb określenia przez przepisy prawne finansowych zasad działania funduszu celowego. W piśmiennictwie postulowano uzupełnienie luki regulacyjnej polegającej na braku objęcia tego typu regulacjami

¹¹⁴³ Por. np. art. 59 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

¹¹⁴⁴ Zwraca na to uwagę B. Kucia-Guściora, Kontrowersje wokół charakteru prawnego funduszy celowych, *Prawo.Administracja.Kościół* 2005, nr 1-2, s. 105-106.

¹¹⁴⁵ J. Szolno-Koguc, *Fundusz celowy w świetle...*, s.24.

¹¹⁴⁶ Por. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. 2009, Nr 1, poz. 7 z późn. zm.).

samorządowych funduszy celowych.¹¹⁴⁷ Nie udało się jednak wdrożyć tego postulatu w praktyce, przy czym należy też zwrócić tu uwagę na niejasny charakter prawny planów finansowych samorządowych funduszy celowych. Wynikać to miało w szczególności z błędu polegającego na odbieraniu autonomii tym instytucjom oraz traktowaniem ich jako odmiennej formy samorządowej gospodarki budżetowej.¹¹⁴⁸

8. Niektórzy autorzy akcentują fakt istnienia państwowych osób prawnych oraz starają się wskazywać katalog cech, jakie powinna posiadać tego typu instytucja.¹¹⁴⁹ Na przykład zdaniem Michała Kuleszy należy wymienić: dysponowanie przez osobę prawną mieniem państwowym, wpływ organów państwa na powoływanie i odwoływanie organów tej osoby oraz sprawowanie nadzoru nad prowadzoną w jej ramach działalnością przez odpowiednie organy państwa. Jednocześnie ten sam autor zaznacza, że państwową osobą prawną nie może być podmiot posiadający odrębną od państwa (opartą o przepisy rangi ustawowej) samodzielną pozycję w sferze prawa publicznego. Odmienne może być jedynie w przypadku gdy podmiot taki uzyska status państwowej osoby prawnej dzięki zawarciu w odrębnym przepisie wyraźnego stwierdzenia, że działa on w oparciu o mienie państwowe.¹¹⁵⁰

Spośród jednostek gospodarki funduszowej do wspomnianej kategorii podmiotowej na gruncie obecnego stanu prawnego zaliczono NFOŚiGW,¹¹⁵¹ wykluczono zaś z niej BFG.¹¹⁵² Poprzednio status prawny tej instytucji budził kontrowersje (które obecnie istnieją m.in. wobec NFZ).¹¹⁵³

8. We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego w ramach dążenia do usystematyzowania funduszy wśród tradycyjnie (klasycznie) wyodrębnionych podmiotów administracyjnych (tzn. organów administracji oraz zakładów administracyjnych) zalicza się je do kategorii tak zwanych „innych podmiotów administrujących” czy też „nietypowych podmiotów administrujących”. Szerzej problematyka ta zostanie przedstawiona w kolejnym

¹¹⁴⁷ Zob. szerzej B. Kucia-Guściora, *Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych*, RPEiS 2007, nr 1, s. 120.

¹¹⁴⁸ Szerzej na ten temat por. B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy...*, s. 13 i n.

¹¹⁴⁹ Zob. bliżej na ten temat M. Okoń, *Fundusze w aparacie administracyjnym państwa...*, s. 136.

¹¹⁵⁰ M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego-recydywa zapomnianego pojęcia*, Glosa 2010, nr 10, s. 4 i n.

¹¹⁵¹ Ustawodawca w ramach art. 400 ust. 1 ustawy-Prawo ochrony środowiska wyraźnie stwierdza, iż instytucja ta jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

¹¹⁵² Ustawodawca na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1724) wprowadził do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym art. 17 a, w myśl którego BFG nie jest państwową osobą prawną i nie jest jednostką sektora finansów publicznych.

¹¹⁵³ Bliżej na ten temat obu wspomnianych sytuacji por. M. Okoń, *Fundusze w aparacie administracyjnym państwa...*, s. 130-137 oraz rozważania zawarte w kolejnym podrozdziale niniejszej pracy.

podrozdziale.

6.2. Różnorodność instytucjonalna gospodarki funduszowej

1. Jak już była o tym mowa, istniejąca w dwudziestolecie transformacji gospodarka funduszowa charakteryzuje się występowaniem jednostek organizacyjnych o różnorodnym charakterze. Instytucjonalnie mogły one mieć postać osoby prawnej (stanowiąc zwykle formę podmiotu prawa publicznego wyposażonego w osobowość prawną) lub wyodrębnionej masy majątkowej zarządzanej przez określony podmiot tego typu.

2. Wspomniałem już o tym,¹¹⁵⁴ że obok klasycznych „parabudżetów” w drugiej połowie lat osiemdziesiątych powstała grupa funduszy celowych nowego typu, które charakteryzowało wyposażenie przez ustawodawcę w nader szerokie możliwości pozyskiwania zasobów (częstokroć o charakterze parafiskalnym). Można tu wskazać na Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle, FOZZ czy też Fundusz Rozwoju Eksportu.

W związku z rozwojem tego typu instytucji w powstałej w latach dziewięćdziesiątych literaturze finansowej zaczęto nawet wyodrębniać grupę fundusze parakredytowych, które miało wyróżniać uznawanie ich za narzędzia finansowania zwrotnego. Dostrzeżono bowiem, że w przypadku instytucji tego typu mechanizm dystrybucji pieniądza miał charakter zbliżony do działania klasycznego kredytu bankowego. Fundusze te odróżniano wyraźnie od klasycznych „parabudżetów”, których funkcjonowanie miało opierać się na bezzwrotnym sposobie wydatkowania pieniądza.¹¹⁵⁵ Zwracano jednocześnie uwagę na to, że w polskiej praktyce funkcjonowania finansów publicznych niekiedy występują równolegle instytucje łączące te dwa odmienne sposoby dysponowania zasobami publicznymi (np. w postaci Funduszu Pracy).¹¹⁵⁶

Fundusze parakredytowe często cechowało wyposażenie w przymiot osobowości prawnej i posiadanie własnych organów zarządczych i kontrolnych. Oznaczało to, że ustawodawca już wówczas (a więc jeszcze przed upadkiem komunizmu) zdecydował się na niezwykłą dla realiów tamtego ustroju „ucieczkę” w zakresie wykonywania zadań administracji publicznej – od reżimu administracyjnoprawnego do posługiwania się formami charakterystycznymi dla prawa cywilnego. Nie był to chyba przypadek, zważywszy wielokrotność regulacji wydawanych w tym względzie, przy czym należy także zwrócić uwagę na uchwalenie w tym

¹¹⁵⁴ Zob. podrozdział 4.1.

¹¹⁵⁵ Kosek-Wojnar M., Surówka K., Kierunki zmian systemu budżetowego w Polsce, Warszawa 1992, s. 3 i n.

¹¹⁵⁶ Tamże, s. 4.

samym czasie ustawy o fundacjach.¹¹⁵⁷ Uwzględnienie tych uwarunkowań skłania do wysnucia tezy, że ówczesny ustawodawca starał się poszukiwać rozwiązań nie tylko mogących w praktyce przyczynić się do uelastycznienia sposobów wykonywania rozmaitych zadań publicznych, ale także „rozluźnienia” zasad kontroli ich wykonywania.

Tego typu przekonanie jest podzielane także we współczesnej doktrynie administracyjnej, w ramach której wskazuje się także na międzynarodowe konotacje wspomnianego procesu. Przybiera on od wielu lat na znaczeniu, ponieważ w ten sposób dochodzi do uniknięcia posługiwania się przez sektor publiczny formami typowymi dla prawa administracyjnego. W rezultacie administracja publiczna w pewnych sytuacjach nie podlega kontroli instancyjnej i sądowno-administracyjnej w zakresie funkcjonowania pewnych jej podmiotów.¹¹⁵⁸

W doktrynie podnosi się, że ten sposób możliwe będzie „wyzwolenie się” spod rygoru zapewnienia w państwie prawnym ograniczenia działania jednostek władzy wykonawczej do sfer wyznaczonych im przez ustawy, zgodnie z zasadą legalizmu i związania administracji prawem. Innymi słowy, dla ograniczenia zakresu i skuteczności podejmowanych działań kontrolnych projektuje się w tej mierze wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych usiłujących zbliżyć działanie administracji do form charakterystycznych dla prawa cywilnego. Godne odnotowania jest także wymienianie funduszy (obok tworzonych z mocy ustawy „niezależnych agencji” oraz fundacji) wśród jednostek organizacyjnych, których powstawanie stanowi spektakularny przejaw tego procesu.¹¹⁵⁹

Jego rozwój niewątpliwie przyczyniał się i przyczynia się do różnicowania podmiotowego sektora publicznego, czego przejawem jest także powstawanie wielu organizacyjnych tworów o charakterze funduszowym (nazywanych funduszami) i parafunduszowym (definiowanych w inny sposób, lecz stanowiących odmianę funduszu), o czym szerzej piszę poniżej.

W doktrynie uznaje się, że konstrukcja prawna (uzależniająca wykonywanie zadań publicznych od aktywności instytucji prawa prywatnego) zakłada w istocie dokonanie pewnej decentralizacji.¹¹⁶⁰ W literaturze przedmiotu niektóre fundusze celowe (np. BFG) uznaje się za zakłady administracyjne i tym samym są one zaliczane do grupy zdecentralizowanych

¹¹⁵⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz. U. z 1991 Nr 46, poz. 203 z późn. zm.).

¹¹⁵⁸ Por. szerzej D. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, (w:) *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw.dr. hab. Jackowi M. Langowi (red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska), Warszawa 2009, s. 115 i n.

¹¹⁵⁹ Tamże.

¹¹⁶⁰ Zob. szerzej M. Stahl, *Niepubliczne podmioty administrujące*, (w:) *System prawa administracyjnego*, Tom VI. Podmioty administrujące, pod red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego, M. Wróbla, Warszawa 2011, s. 528 i n.

podmiotów publicznych.¹¹⁶¹ Z drugiej strony nie można nie wspomnieć o tym, iż odwoływanie się do takich konstrukcji (np. w postaci udzielania oprocentowanych pożyczek funduszom z budżetu na podstawie umów) bywa też w piśmiennictwie krytykowane z powodu ich postawienia w pozycji komercyjnych instytucji kredytowych.¹¹⁶²

3. W omawianym okresie szczególnie dużo wątpliwości powstało w odniesieniu do precyzyjnego określenia statusu prawnego wielu instytucji „funduszowych” sytuujących się na pograniczu sektora finansów publicznych. W literaturze przedmiotu podnosi się, że do ich zakwalifikowania do tego sektora nie pozwala forma prawna prowadzonej działalności (choć już nie jej charakter, gdyż wykonują one zadania publiczne) bądź też wspomniane funkcjonowanie „na styku” sektora prywatnego i publicznego.¹¹⁶³ W niektórych opracowaniach nazywa się wspomniane instytucje quasi-funduszami celowymi, gdyż ich formuła organizacyjna jest zbliżona do formuły państwowego funduszu celowego.¹¹⁶⁴ Zwraca się też uwagę na to, że klasyczne rozumienie określenia „fundusz” jest niekiedy mylące, gdyż niektóre z nich wiążą się nie tyle z wyodrębnieniem organizacyjnym, ale finansowym (dokonanym w oparciu o decyzję ustawodawcy-dotyczy to omówionych poniżej funduszy BGK).¹¹⁶⁵

4. Omawiając grupę quasi-funduszy celowych trzeba wspomnieć o Funduszu Leśnym (funkcjonującym w ramach Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w efekcie czego ta instytucja nie ma statusu państwowego funduszu celowego (stąd jej plan finansowy nigdy nie był załączany do ustaw budżetowych). Środki finansowe tej formy organizacyjnej pochodzą głównie z odpisów od nadleśnictw naliczanych od wartości sprzedanego drzewa i są przeznaczone na wyrównanie niedoborów pomiędzy poszczególnymi nadleśnictwami.¹¹⁶⁶

Jak się wydaje, największe jednak znaczenie w tej grupie przypadło funduszom, które zgodnie z powołującymi je do życia aktami prawnymi mają być obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Celem utworzenia tych form organizacyjnych była obsługa zadań

¹¹⁶¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 269.

¹¹⁶² E. Chojna-Duch, *Prawo budżetowe państwa...*, s.192.

¹¹⁶³ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 351.

¹¹⁶⁴ Por. w szczególności E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.47.

¹¹⁶⁵ M. Stahl, *Niepubliczne podmioty administrujące...*, s. 528.

¹¹⁶⁶ Art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 1991 Nr 101, poz. 444 z późn. zm.). Szerzej na temat funkcjonowania tej instytucji zob. w szczególności rozporządzenie RM z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692) oraz artykuł pod tytułem: *Wczoraj i dziś polskiego modelu finansowania Lasów Państwowych* (<http://kngap.i8p.eu/www/wp-content/uploads/2011/06/Wczoraj-i-dzi%C5%9B-polskiego-modelu-finansowania-Las%C3%B3w-Pa%C5%84stwowych.pdf>, dostęp z dnia 21 czerwca 2013 r.).

zlecanych przez rząd (związanych z wieloma dziedzinami).¹¹⁶⁷ Ustawy powołujące do życia te instytucje stanowiły również o wyodrębnieniu planu finansowego każdej z nich w planie finansowym BGK, który również sporządzał odrębny bilans dla każdego z tych funduszy (załączany do sprawozdania finansowego Banku).¹¹⁶⁸ O omawianej grupie podmiotów można powiedzieć, że do chwili obecnej działają na zasadach zbliżonych do państwowych funduszy celowych, nie posiadając formalnie takiego statusu.¹¹⁶⁹

O wyodrębnieniu funduszy w strukturze organizacyjnej BGK i poddaniu procesu gospodarowania ich zasobami środkami nadzorczymi (pozostającymi w gestii RN tego banku) zdecydowało w znacznym stopniu nieprzyznanie tym instytucjom przymiotu osobowości prawnej. Taka sytuacja rodziła istotne problemy (zarówno natury prawnej, jak i ekonomicznej), których nie rozstrzygały w szczególności przepisy ustawy o finansach publicznych, prawa bankowego¹¹⁷⁰, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego¹¹⁷¹ ani też aktów prawnych regulujących funkcjonowanie funduszy celowych.¹¹⁷² Zgłaszano bowiem wątpliwości, czy w tym przypadku chodzi o fundusze celowe o charakterze publicznym (w szczególności państwowym), czy też można te podmioty uznać za fundusze własne BGK. Podnoszono też, że tego typu quasi-funduszy celowych nie można było zaliczyć do jednostek sektora finansów publicznych, chociaż odznaczały się one wyodrębnionymi źródłami przychodów i realizowaniem z ich środków określonych ustawowo zadań o charakterze publicznym. Z drugiej strony przesłanki te skłoniły niektórych autorów do zaliczenia wspomnianych instytucji do grupy funduszy państwowych.¹¹⁷³

W doktrynie zauważano zresztą, że wszystkie fundusze z tej grupy korzystają (lub mogą korzystać w świetle przepisów powołujących je do życia ustaw) z dotacji budżetowych.

¹¹⁶⁷ Jak wspomniałem, pierwszym z nich był utworzony w 1995 r. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.

¹¹⁶⁸ Na temat tej grupy gospodarki funduszowej szerzej por. w szczególności J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 306 i n.

¹¹⁶⁹ Zob. E. Malinowska - Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 351 i n.

¹¹⁷⁰ Należy zaznaczyć, że w myśl art. 128 b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997-Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.) Komisja Nadzoru Finansowego może (na wniosek banku państwowego) wyłączyć część działalności lub nawet całą działalność tego banku (związaną z obsługą funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych temu bankowi na podstawie odrębnych ustaw lub w ramach realizacji przez tę instytucję programów rządowych) z obowiązku spełniania niektórych wymogów i norm, o których mowa w przepisach ustawy-Prawo bankowe.

¹¹⁷¹ Por. ustawę z dnia 14 marca 2003 o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 65, poz. 594 z późn. zm.).

¹¹⁷² J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 307. W tej kwestii zob. także w szczególności uchylony obecnie (Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 545) art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem sprawowanie nadzoru nad gospodarowaniem środkami Krajowego Funduszu Mieszkaniowego powierzono Radzie Nadzorczej Banku Gospodarstwa Krajowego.

¹¹⁷³ J. Stankiewicz, *Problem funduszy celowych w systemie finansowym państwa*, (w:) Gdańskie Studia Prawnicze, Rok XVI, Gdańsk 2007, s. 40. Por. też E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 358-359.

Oznacza to, że fakt ich istnienia jest „odnotowany” w ramach ustawy budżetowej. Ponieważ jednak jako znaczące i alternatywne źródło dochodów tych podmiotów trudno było traktować wpływy pozyskane z tytułu oprocentowania środków własnych funduszu znajdujących się na rachunku bankowym (czy też uzyskane z tytułu spadków, darowizn bądź zapisów), dlatego też dla niektórych z nich dotacje te stanowiły wyłączone źródło ich dochodów.¹¹⁷⁴

Wskazywano też, że problemy interpretacyjne wynikają z nieujmowania w ramach ustaw budżetowych planów finansowych funduszy ulokowanych w BGK, gdyż nawet w przypadku zasilania ich przez dotacje budżetowe prezentowano jedynie przeznaczoną dla danego funduszu kwotę dotacji.¹¹⁷⁵

Istotnym problemem było także nieunormowanie kwestii dotyczących przypisania funduszom zarządzanym przez BGK ryzyka z tytułu prowadzonej w ich ramach działalności.

5. Problematyczne było także określenie statusu prawnego nieistniejącego już Funduszu Promocji Mleczarstwa, który powstał na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.¹¹⁷⁶ Ustawodawca był bowiem bardzo lakoniczny przy określaniu charakteru tej instytucji, w szczególności w zakresie sprecyzowania statusu znajdujących się w jej dyspozycji zasobów finansowych. Środki te gromadzone były na wyodrębnionym rachunku Agencji Rynku Rolnego, natomiast dysponował nimi Prezes tej instytucji w zakresie określanym corocznie przez Komisję Porozumiewawczą w planie finansowym.¹¹⁷⁷

Z chwilą wejścia w życie kolejnej ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych omawiany podmiot został przekształcony w Fundusz Promocji Mleka.¹¹⁷⁸ Ustawodawca jednak w dalszym ciągu nie określił charakteru prawnego tej instytucji. W tej sprawie wypowiedziało się natomiast orzecznictwo, stwierdzając, że Fundusz Promocji Mleka należy uznać za fundusz celowy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.¹¹⁷⁹

W dniu 1 lipca 2009 r. weszła w życie ustawa z 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, która powołała do życia 9 odrębnych funduszy dla promowania i wspieranie wzrostu spożycia polskich rolno-spożywczych produktów. Oprócz Funduszu Promocji Mleka były to następujące podmioty: Fundusz Promocji Mięsa Wieprzowego, Fundusz Promocji Mięsa Wołowego, Fundusz Promocji Mięsa Końskiego,

¹¹⁷⁴ J. Stankiewicz, *Problem funduszy celowych...*, s. 40.

¹¹⁷⁵ Zob. szerzej J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych...*, s. 307 i n.

¹¹⁷⁶ Dz. U. Nr 129, poz. 1446 ze zm.

¹¹⁷⁷ Por. art. 39 ust. 4 powołanej ustawy.

¹¹⁷⁸ Zob. art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2081).

¹¹⁷⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2006 r., sygn. akt. III SA/Wa 87/06.

Fundusz Promocji Mięsa Owczego, Fundusz Promocji Mięsa Drobiowego, Fundusz Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych, Fundusz Promocji Owoców i Warzyw oraz Fundusz Promocji Ryb.

W myśl art. 8 ust. 1 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych gospodarka finansowa każdej z wymienionych instytucji ma być prowadzona według zasad gospodarowania środkami finansowymi danego funduszu promocji oraz jego planu finansowego. Natomiast rola Agencji Rynku Rolnego jako jednostki administracji publicznej dysponującej zasobami pieniężnymi funduszy ograniczona została wyłącznie do zapewnienia administracyjnej obsługi wypłat tych środków.¹¹⁸⁰

Jednocześnie w ramach art. 7 ust. 3 powołanej ustawy prawodawca zadeklarował, że środki gromadzone przez fundusze promocji nie są traktowane jako środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Nie rozwiązało to jednak definitywnie problemu określenia charakteru prawnego tych instytucji, gdyż w świetle art. 6 ust. 4 i 5 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych do naliczania środków gromadzonych przez fundusze promocji oraz do ich odprowadzania stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.-Ordynacja podatkowa.¹¹⁸¹ Ustawodawca uznał bowiem, że w procesie skutecznego egzekwowania zaległych wpłat konieczne jest nie tylko poddanie wpłat na fundusze reżimowi Ordynacji podatkowej, ale także wyposażenie Prezesa Agencji Rynku Rolnego w stosowne uprawnienia kontrolne.¹¹⁸² Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia niedokonania stosownych wpłat w terminie lub w należnej wysokości naliczone zostaną odsetki jak od zaległości podatkowych.

6. Problematiczne było (i jest nadal) określenie statusu prawnego Narodowego Funduszu Zdrowia, bowiem w przepisach ustawy tworzącej tę instytucję znalazło się zastrzeżenie, że nie jest to fundusz celowy. W związku z tym w piśmiennictwie pojawiły się sprzeczne poglądy w kwestii uznania NFZ za fundusz celowy.¹¹⁸³ Jak się wydaje, instytucja ta odznacza się cechami typowymi dla tego typu podmiotów, a „wyprowadzenie” jej (obok innych najważniejszych funduszy celowych) poza konstrukcję państwowego funduszu celowego i zakres obowiązywania przepisów ustawy o finansach publicznych służy tylko uniknięciu sprawowania parlamentarnej kontroli nad funkcjonowaniem tego funduszu. Trudno bowiem uznać za jej przejaw wydanie na temat planu finansowego NFZ opinii przez odpowiednie

¹¹⁸⁰ Zob. art. 7 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.

¹¹⁸¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 244, poz. 749.

¹¹⁸² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, Sejm VI kadencji, Druk sejmowy nr 1806, Warszawa 2009.

¹¹⁸³ Tak J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych...*, s. 266. Odmienny pogląd prezentuje w tej mierze szczególności C. Kosikowski, *Naprawa finansów...*, s. 383.

sejmowe komisje (do spraw zdrowia oraz finansów publicznych). Ostateczną decyzję w tej sprawie i tak podejmują ministrowie właściwi w sprawach zdrowia oraz finansów publicznych.¹¹⁸⁴

Oryginalnym tworem prawno-organizacyjnym jest także bez wątpienia Fundusz Górnośląski, który pojawił się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Jest to instytucja działająca w formie spółki akcyjnej i mająca (podobnie jak niektóre fundusze działające w okresie PRL w rodzaju Tatrzańskiego Funduszu Rozwoju) charakter regionalny. Odmienności instytucjonalnej wspomnianego podmiotu towarzyszył też nader oryginalny sposób jej powołania. Odkryło się to bowiem w ramach realizacji Kontraktu Regionalnego dla województwa katowickiego, zawartego w dniu 5 maja 1995 r. pomiędzy stroną rządową (która była reprezentowana przez wojewodę) a stroną społeczną (reprezentowaną przez tzw. Komitet Porozumiewawczy).¹¹⁸⁵

7. Jak wspomniałem, w literaturze przedmiotu zwracano uwagę na znaczne podobieństwo większości funduszy celowych działających w formie rachunku bankowego do innych pozabudżetowych instytucji w postaci nieistniejących już dziś środków specjalnych.¹¹⁸⁶ W szczególności odmianą takiego funduszu miał być środek specjalny Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, którego przychody (tzn. dopłaty do stawek w grach liczbowych prowadzonych przez Totalizator Sportowy) służyły dofinansowywaniu inwestycji sportowych czy rozwijaniu sportu wśród dzieci oraz młodzieży.¹¹⁸⁷

Pomimo posiadania wszelkich cech gospodarki funduszowej przez wiele tego typu instytucji nie zostały one uznane za państwowe fundusze celowe z uwagi na obowiązek załączania planów finansowych środków w załączniku do ustaw budżetowych. Nie leżało to jednak w interesie dysponentów tych form, nadużywających ich dla własnych interesów, m.in. dla przydzierania premii-warto odnotować, że praktyki takie miały miejsce chociażby w resorcie finansów.¹¹⁸⁸

8. Jak już była o tym mowa, wobec podjętych po 1989 r. prób ograniczenia ekspansji gospodarki funduszowej rozpoczął się proces przekształcania wielu jej podmiotów w tworzone wówczas na szeroką skalę dla wspomagania rozwoju określonych dziedzin gospodarczych agencje (np. Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemśle w Agencję

¹¹⁸⁴ Zob. art. 120 ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹¹⁸⁵ Por. szerzej na ten temat K. Włazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 282.

¹¹⁸⁶ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 166.

¹¹⁸⁷ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s.40.

¹¹⁸⁸ Tamże.

Rozwoju Przemysłu).¹¹⁸⁹

Podobieństwo obu form organizacyjnych sektora finansów publicznych skłaniało nawet niektórych specjalistów do wysuwania tezy o tym, że w szczególności Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stanowi w istocie rzeczy odmianę (istniejącego zresztą wcześniej na jej miejscu) funduszu celowego.¹¹⁹⁰

Agencje należą do jednostek sektora rządowego innych niż fundusze, wyodrębnionych w oparciu o przymiot posiadania osobowości prawnej. Specyficznymi cechami tych instytucji jest brak nastawienia na generowanie zysku, możliwość prowadzenia własnej działalności gospodarczej czy też możliwość pozyskiwania środków z różnych źródeł (w tym budżetowych).¹¹⁹¹ Niektórzy autorzy wskazują na formalnie autonomiczny charakter tych jednostek i samofinansowanie się przez nie dzięki dochodom uzyskiwanym z gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa.¹¹⁹²

Uwagę zwraca jednak mniejszy niż w przypadku gospodarki funduszowej zakres kontroli nad ich działalnością i zarządzaniem środkami publicznymi. Przede wszystkim trzeba wskazać istnienie niepełnych (lub nawet brak) stosownych sprawozdań finansowych (względnie nawet ich niepublikowanie) i towarzyszący tego typu praktykom zamęt legislacyjny. Dopiero od 2003 r. plany finansowe agencji umieszczane są w ustawach budżetowych (i to tylko niektórych).¹¹⁹³ Poprzednio bowiem w ustawach tych wyszczególniano jedynie kwoty przydzielonych tym instytucjom dotacji budżetowych.

Formuła „agencji rządowych” (będących w istocie rzeczy mutacjami funduszy celowych) szybko się w Polsce przyjęła. Dodatkowym minusem jest tu jednak brak przepisów ustalających wspólne reguły ich działalności, organizacji i gospodarki finansowej, przy czym ich forma prawna (w przeciwieństwie do państwowych funduszy celowych) nie była definiowana w ustawach o finansach publicznych. Szczegółowe rozwiązania organizacyjne i zasady prowadzenia tej gospodarki są ustalane jedynie w przepisach powołujących je do życia, tzn. w ustawach tworzących te podmioty i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych. Agencje mają własne systemy sprawozdawcze oraz niejednorodne zasady

¹¹⁸⁹ Problematyka ta szerzej zostanie scharakteryzowana w podrozdziale 6.3.

¹¹⁹⁰ A. Mierzwa, Z. Gilowska, W. Misiąg, *Organizacja i funkcjonowanie sektora...*, s.33.

¹¹⁹¹ Bliżej tę problematykę omawiają m.in. K. Piotrowska-Marczak, *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, Kancelaria Sejmu-Biuro Studiów i Ekspertyz, informacja nr 715, sygn. II/00, Warszawa 2000 oraz J. Strzelecka, *Fundusze celowe i agencje*, Kancelaria Sejmu-Biuro Studiów i Ekspertyz, informacja nr 1168 (IP-108G), sygn. X/05, Warszawa 2005.

¹¹⁹² E. Malinowska-Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s.32.

¹¹⁹³ Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 266 i n. Zob. też P. Zołoteńki, *Informacja nr 833 na temat agencji rządowych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Warszawa 2001, (XI/01), s. 8 i n. oraz K. Piotrowska-Marczak, *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych i agencji*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, (II/00), Warszawa 2000.

postępowania ze sprawozdaniami z działalności i wykonania własnego planu finansowego.

W sumie więc reguły ich funkcjonowania, kontroli i sprawozdawczości należy uznać za mniej przejrzyste niż ma to miejsce zwłaszcza w przypadku państwowych funduszy celowych.

9. Analiza systemu gospodarki funduszowej funkcjonującego w Polsce w okresie transformacji ustrojowej potwierdza generalnie tezę o różnorodności tych instytucji. Istniejące w tym czasie fundusze celowe posiadały bowiem różny charakter prawny (jedne np. były osobami prawnymi, inne odrębnymi rachunkami państwowymi) oraz różnorodne umiejscowienie w systemie finansowym państwa (tylko część z nich była objęta ustawą budżetową). Niektóre z nich miały jedynie charakter centralny, inne posiadały swoje lokalne (terenowe) odpowiedniki na szczeblu gmin, powiatów czy województw. Część funduszy należy uznać za mieszane (administracyjno-cywilno-finansowe) formy organizacyjne służące realizacji przez państwo rozmaitych zadań publicznych.

W rezultacie poddania w dobie transformacji sektora publicznego nader szerokim przemianom stanowi on konglomerat rozmaitych jednostek organizacyjnych o różnorodnym statusie prawnym i odrębnych systemach finansowych. Zdecydowanie (pod względem ilości i znaczenia finansowego) w ramach tego sektora dominują instytucje działające na znacznie swobodniejszych zasadach niż jednostki budżetowe. Niewątpliwie umożliwia to tego typu podmiotom prowadzenie działalności opartej na zasadzie konkurencyjności czy też zachęca do ciągłego poszukiwania bardziej efektywnych rozwiązań organizacyjnych. Z drugiej strony istnienie w ramach sektora finansów publicznych ogromnej liczby różnie zorganizowanych podmiotów może osłabiać kontrolę nad gospodarowaniem środkami publicznymi, pogłębiać dezintegrację finansów publicznych oraz utrudniać egzekwowanie istotnych przepisów, np. o zamówieniach publicznych. W takiej sytuacji racjonalne wydaje się dążenie do maksymalnego ujednolicenia zakresu działania sektora finansów publicznych poprzez oparcie trzonu instytucji na znanej i uregulowanej w pewien dość uporządkowany sposób konstrukcji państwowego funduszu celowego.

6.3. Problemy nadzoru nad funkcjonowaniem gospodarki funduszowej

1. Jak już była o tym mowa, współczesna administracja realizuje szerokie spektrum zadań w bardzo różnorodnych sferach, obejmujących kluczowe aspekty życia społecznego dzisiejszego państwa. Oczywiście jest przy tym, że dla realizacji tak szeroko zakreślonych celów musi ona posługiwać się różnorodnymi formami organizacyjnymi, wśród których

istotna rola przypadła jednostkom gospodarki funduszowej. Były i są więc one w znacznym stopniu podmiotami administrującymi wykonującymi różnorodne funkcje (zadania) o dużym znaczeniu społecznym, które są związane z gromadzeniem i wydatkowaniem publicznych środków finansowych (nieraz rzędu ogromnych wielkości). Tym samym wspomniane jednostki organizacyjne odgrywają nieraz olbrzymią rolę we polskim państwie w dobie transformacji, gdyż wystarczy tu zaznaczyć, że sam Fundusz Ubezpieczeń Społecznych dysponuje co roku kwotą odpowiadającą ponad 30 % PKB naszego kraju.

2. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że tak daleko, jak państwo przekazuje wykonywanie zadań publicznych, musi mieć odpowiednie kompetencje do wpływania na działalność podległych mu instytucji, a więc nadzorowania zadań przejętych w sposób ustawowy. „Nadzór zapewnia bowiem spójność całej administracji państwowej”.¹¹⁹⁴

Wymienione uwarunkowania determinują w oczywisty sposób obowiązek działania wymienionych instytucji pod nadzorem właściwych organów państwa, przy czym kwestie dotyczące określenia tych zagadnień z reguły uregulowano w ustawie powołującej do życia dany fundusz. Jest to akt o charakterze publicznoprawnym, którego wydanie stanowiło przejaw „władztwa organizacyjnego” ze strony państwa. Władztwo to wyrażało się nie tylko w tworzeniu, zmianie i znoszeniu podmiotów administracji,¹¹⁹⁵ ale także w decydowaniu o wszystkich istotnych elementach składających się na ich pozycję prawną. W ramach tego aktu prawnego powinny zostać więc w szczególności sprecyzowane nie tylko wspomniane już uprzednio kwestie dotyczące zasad gromadzenia i wydawania zasobów finansowych, ale również sprawy dotyczące uregulowania powołanie całej „machiny” administracyjnej do obsługi funduszy (zwłaszcza jego organy). Niewątpliwie nader istotnym zadaniem ustawodawcy powinno być także wskazanie podmiotów (organów) sprawujących nadzór nad działalnością tego typu instytucji (a więc ich dysponentów) oraz określenie reguł sprawowania tego nadzoru.¹¹⁹⁶

Nie wglębiając się szczegółowo-ze względu na charakter niniejszej pracy-w prowadzenie bardziej szczegółowych analiz dotyczących pojęcia nadzoru przyjmuję, że oznacza ono prawo do kontrolowania działalności podmiotu nadzorowanego (w tym przypadku funduszu), wraz z prawem (w przypadkach określonych w ustawach) władczego wpływania na ich działalność.¹¹⁹⁷ Takie ujęcie omawianej konstrukcji oznacza, że-tworząc dany fundusz,

¹¹⁹⁴ S. Fundowicz, Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego, *Przegląd Sejmowy* 1999, nr 2, s. 76.

¹¹⁹⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część Ogólna*, Toruń 2009, s. 246 i n.

¹¹⁹⁶ M. Okoń, *Fundusze w aparacie administracyjnym państwa...*, s. 128-129.

¹¹⁹⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (w:) *Prawo administracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2008, s.93. Na temat pojęcia nadzoru w prawie administracyjnym zob. też: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 22 i n.; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław

przedmiotowa regulacja powinna precyzyjnie wymieniać środki nadzoru, jakie przysługują podmiotowi nadzorującemu. Natomiast w przypadku ograniczenia się przez ustawodawcę jedynie do wprowadzenia organizacyjnej więzi nadzoru podmiotowi nadzorowanemu przysługuje w takiej sytuacji jedynie prawo do posługiwania się niewładczymi środkami nadzoru w odniesieniu do wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu (w szczególności poprzez wydawanie zaleceń).¹¹⁹⁸

3. Jak już zaznaczyłem, kwestie dotyczące sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością funduszy celowych należą do najbardziej kluczowych problemów dotyczących funkcjonowania gospodarki funduszowej. W okresie transformacji ustrojowej doszło niestety na tle tej sytuacji do wybuchu wielu tak zwanych „afer” i stwierdzenia w toku kontroli (a nawet postępowań sądowych) występowania licznych nieprawidłowości w tym względzie. Fakty te prowadziły do zgłaszania propozycji rozwiązań zmierzających do przeciwdziałania patologicznym zjawiskom i poprawy tym samym reguł zarządzania pieniędzem publicznym.¹¹⁹⁹ Niestety (jak również uprzednio zaznaczyłem) osiągnięte na polu legislacyjnym rezultaty działań zmierzających do uzdrowienia wspomnianych sytuacji są dalekie od zadowalających.¹²⁰⁰ Od wielu lat bowiem zamiast wzmocnienia reguł sprawowania efektywnego nadzoru nad szeregiem funduszy odbywa się ich „przesuwanie” w rejony poddane odmiennej regulacji niż unormowana na gruncie ustawy o finansach publicznych konstrukcja państwowego funduszu celowego. W rezultacie we współczesnej doktrynie prawa finansowego konstatuje się nawet, iż kontrola i nadzór nad funkcjonowaniem gospodarki funduszowej mają w gruncie rzeczy fikcyjny charakter.¹²⁰¹

Jak się wydaje, ocena taka razi jednostronnością i zarazem stanowi ona nader duże uproszczenie, ponieważ jednocześnie ci sami autorzy wyróżniają jednak pewną grupę instytucji, które należałoby zachować ze względu na pozytywną ocenę wykonywania funkcji przez odpowiednie organy. Chodzi tu zwłaszcza o fundusze celowe nadzorowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Ochrony Środowiska, a także wojewodów czy też zarządy województw.¹²⁰²

W przeszłości to właśnie instytucjom terenowym nadzorowanym przez wojewodów stawiano

1984, s.119 i n.; M. Miemiec i J. Boć, (w:) Prawo administracyjne, pod. red. J. Bocia, Wrocław 1997, s. 210 i n.; T. Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji, (w:) System prawa administracyjnego. Tom I. pod red. J.Starościaka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 317 i n. oraz D. Sypniewski, Nadzór nad procesem budowlanym, Warszawa 2011, s. 19 i n.

¹¹⁹⁸ M. Okoń, Fundusze w aparacie administracyjnym państwa..., s. 136.

¹¹⁹⁹ Por. podrozdział 5.4.

¹²⁰⁰ Kwestie te zostały omówione w szczególności w rozdziale V.

¹²⁰¹ C.Kosikowski, Naprawa finansów..., s. 380 .

¹²⁰² Tamże.

jednak wiele zarzutów odnośnie chociażby przedstawiania danych obrazujących stan prowadzonej przez nie gospodarki finansowej. W wielu przypadkach wskazywano, że dysponenti tych jednostek w gruncie rzeczy słabo orientowali się w kwestiach dotyczących zamiarów kierownictw danego funduszu czy też ocenie efektywności podjętych przez nich działań.

W dodatku (jak już była o tym mowa) przeprowadzona w 2009 r. reforma w wielu przypadkach nie tylko nie poprawiła zbyt wiele w kwestiach sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Można nawet zaryzykować postawienie tezy, że jej wdrożenie oznaczało po prostu utrwalenie regresu w sprawowaniu realnego nadzoru nad funkcjonowaniem gospodarki funduszowej. Co więcej, dopuszczalne jest chyba uznanie, że w istocie rzeczy po 2009 r. ustawodawca przez swoje decyzje doprowadził do powstania w omawianych kwestiach grupy nowych problemów.¹²⁰³

4. Faktyczną kontrolę nad większością funduszy celowych zapewniało ich dysponentom powoływanie członków ich kierownictw lub organów (z reguły rad nadzorczych i zarządów w instytucjach posiadających osobowość prawną, uzyskaną w akcie powołującym dany fundusz do życia). Nieformalną regułą ukształtowaną w praktyce funkcjonowania tych organów na przestrzeni wielu lat było to, że zazwyczaj każda zmiana na stanowisku ministra nadzorującego fundusz oznaczała koniec sprawowania kadencji przez ich członków.

W praktyce z reguły dochodziło do powołania organu kierującego bieżącą działalnością funduszu i reprezentującego go na zewnątrz (w postaci np. zarządu) oraz kolegialnego organu o charakterze kontrolnym. Zazwyczaj bywał określany jako „rada” (lub „rada nadzorcza”) (por. uwagi poniżej), a wykonywał funkcje kontrolno-nadzorcze lub uchwałodawcze oraz skupiał w swoim ręku kompetencje nadzorcze. Przepisy ustawowe z reguły precyzyjnie określały sposób powoływania jego członków, czas trwania ich kadencji czy też możliwość odwołania tych osób przed jej upływem.¹²⁰⁴ W doktrynie zwraca się jednak uwagę na brak określenia w ustawie tworzącej fundusz precyzyjnie określonej liczby członków jego zarządu.¹²⁰⁵

Wspomniany model organizacyjny występuje np. w odniesieniu do instytucji posiadających osobowość prawną, to znaczy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz PFRON, gdzie obok Zarządu istnieje również Rada Nadzorcza.¹²⁰⁶ W pierwszym przypadku jest ona powoływana przez ministra właściwego do spraw ochrony

¹²⁰³ Zob. podrozdział 3.4 oraz 4.5.2.

¹²⁰⁴ Por. M. Okoń, Fundusze w aparacie administracyjnym państwa..., s. 136.

¹²⁰⁵ B. Kucia-Guściora, Kontrowersje wokół charakteru prawnego..., s. 128.

¹²⁰⁶ Art. 400 c ust. 1 ustawy-Prawo o ochronie środowiska.

środowiska, przy czym skład tej Rady jest nadzwyczaj zróżnicowany (przedstawiciele rządu, samorządu terytorialnego oraz organizacji ekologicznych).¹²⁰⁷ Z kolei Rada Nadzorcza PFRON składa się z członków powoływanych i odwoływanych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (generalnie są to przedstawiciele organizacji pozarządowych).¹²⁰⁸ Na czele omawianej Rady stoi jej Prezes, który w świetle art. 50 ust. 2 powołanej ustawy pełni również funkcję pełnomocnika rządu do spraw osób niepełnosprawnych, który jest centralnym organem administracji państwowej. Na przestrzeni szeregu lat ukształtowała się tradycja powoływania Prezesa RN PFRON na funkcję sekretarza stanu w resorcie Pracy i Polityki Społecznej. W ten sposób utrwaliła się jednak dość nietypowa i dwuznaczna sytuacja polegająca na tym, że wspomniany pełnomocnik rządu w gruncie rzeczy nadzorował i nadzoruje także obecnie... samego siebie. Można więc w rezultacie mieć znaczne wątpliwości co do efektywności funkcjonowania tak zaprojektowanego mechanizmu nadzorczego, które potęguje fakt, że wspomniany stan rzeczy został utrwalony poprzez decyzje ustawodawcy. W rezultacie ten niewłaściwy modelu nadzoru występuje nieprzerwanie od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych do chwili obecnej pomimo tego, że wielokrotnie spotykał się on ze słuszną krytyką.

Ponadto w myśl art. 51 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy również przedstawianie kandydatów na Prezesa Zarządu PFRON (powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Rady Ministrów oraz powoływanie i odwoływanie dwóch zastępców Prezesa (na jego wniosek, zaopiniowany przez RN).

W praktyce istniały fundusze (np. FGŚP), które mimo wyposażenia w przymiot osobowości prawnej nie zostały wyposażone w odpowiednie organy, lecz posiadały jedynie swojego dysponenta, czyli podmiot uprawniony do dysponowania zasobami finansowymi zgromadzonymi na rachunku danej instytucji. Interesująco przedstawia się też przypadek Funduszu Rezerwy Demograficznej, dla którego właściwym organem jest będący osobą prawną ZUS, który zarządza również środkami FUS.¹²⁰⁹

6. Stosunkowo najliczniejszą grupę podmiotów gospodarki funduszowej stanowiły instytucje

¹²⁰⁷ Art. 400 d tej ustawy.

¹²⁰⁸ Na temat trybu powoływania i odwoływania tych członków oraz zasad funkcjonowania RN zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz odwoływania członków Rady Nadzorczej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także szczegółowych zasad działania Rady Nadzorczej i szkolenia jej członków oraz wysokości ich wynagrodzenia za udział w posiedzeniach Rady (Dz.U. Nr 45 poz. 276). Skład Rady został określony w art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123 poz. 776).

¹²⁰⁹ Art. 60 ust. 3 i 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

nie będące osobami prawnymi, które nie posiadały swoich organów, lecz jedynie dysponenta. W szeregu funduszy zaliczanych do tej grupy istniały jednak również rady sprawujące nadzór nad ich funkcjonowaniem. W szczególności sytuację taką przewidział ustawodawca w odniesieniu do Funduszu Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego¹²¹⁰ lub posiadającej w znacznej mierze społeczny charakter (podobnie jak RN PFRON) Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników KRUS.¹²¹¹

7. W wyniku analizy rozwiązań ustawowych obowiązujących na przestrzeni lat 1989-2009 należy generalnie dojść do wniosku, iż nadzór nad działalnością funduszy sprawowany był zazwyczaj przez dysponentów stanowiących centralne (naczelne) organy administracji państwowej.¹²¹² Zazwyczaj byli to ministrowie lub prezesi urzędów centralnych, chociaż kwestie te nie były jednolicie uregulowane. Wyjątkiem były i są tutaj wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, gdzie organami nadzoru są zarządy właściwych województw (uprzednio funkcję tą sprawowali wojewodowie).¹²¹³ Ponadto w omawianej sferze występowały i występują różnego rodzaju ciała i komitety o charakterze już czysto społecznym (Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców czy Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa).

Nader istotną grupę omawianych instytucji stanowią fundusze umiejscowione w strukturze BGK, których funkcjonowanie jest poddane procedurom bankowym i nadzorowi sprawowanemu przez RN tego banku. Istnieją także formy organizacyjne pozostające w dyspozycji innych form parafunduszowych. Można tu w szczególności wskazać na fundusze promocji produktów rolno-spożywczych (np. Fundusz Promocji Mięsa Owczego), dla których dysponentem jest Prezes Agencji Rynku Rolnego.¹²¹⁴

W piśmiennictwie wskazuje się ponadto na występowanie sytuacji, gdy dysponentem funduszu jest bezpośrednio minister. Wówczas ustawodawca zazwyczaj odstępuje od wskazywania organu uprawnionego do nadzoru nad działalnością takiej instytucji,¹²¹⁵ co w szczególności wydaje się dotyczyć Funduszu Promocji Twórczości.¹²¹⁶

Podsumowując ten wątek rozważań warto przywołać charakterystyczny dla okresu transformacji model sprawowania nadzoru nad gospodarką fundusзовą, który stworzono

¹²¹⁰ Zob. art. 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o restrukturyzacji finansowej jednostek górnictwa węgla kamiennego oraz o wprowadzeniu opłaty węglowej.

¹²¹¹ Funkcjonującej na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹²¹² Por. zamieszczoną w rozdziale IV tabelę nr 8.

¹²¹³ Art. 400 r ust. 2-10 ustawy-Prawo o ochronie środowiska.

¹²¹⁴ Art. 4 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.

¹²¹⁵ M. Okoń, Fundusze w aparacie administracyjnym państwa..., s. 136.

¹²¹⁶ Zob. art. 111 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

w literaturze przedmiotu,¹²¹⁷ wyodrębniając generalnie trzy grupy przypadków:

a) gdy przepisy wprost powołują dany organ do sprawowania nadzoru nad daną instytucją wyposażając go jednocześnie w prawo stosowania władczych środków nadzoru. Tego typu sytuacja dotyczy nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska nad NFOŚiGW, gdyż przyznana temu organowi kompetencja do sprawowania nadzoru obejmuje prawo do stosowania władczych środków nadzoru zarówno personalnego, jak merytorycznego;¹²¹⁸

b) gdy ustawodawca postanawia o sprawowaniu przez dany organ nadzoru nad funduszem, nie wyposażając go jednocześnie w prawo stosowania władczych środków nadzoru (np. nadzór sprawowany przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym);¹²¹⁹

c) gdy brak jest przepisów formalnie powołujących organ nadzorujący fundusz, ale istniejące regulacje powołują taki organ do sprawowania nadzoru nad działalnością jednostki organizacyjnej będącej dysponentem funduszu. Tego typu sytuacja dotyczyć ma nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nad ZUS, który jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

6.4. Wybrane funkcje funduszy celowych w okresie transformacji ustrojowej

6.4.1. Funkcja decentralizacyjna i wspieranie samorządu terytorialnego

1. Termin „decentralizacja” jest rozmaicie rozumiany i niekiedy bywa on utożsamiany z takimi pojęciami jak dekoncentracja, autonomia czy też samodzielność.¹²²⁰

Nader często omawiana konstrukcja przybiera postać tzn. decentralizacji terytorialnej,

¹²¹⁷ M. Okoń, Fundusze w aparacie administracyjnym państwa..., s. 136-137.

¹²¹⁸ Por. art. 400r, 400 i ust. 2 i 3 oraz 400 ustawy-Prawo o ochronie środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

¹²¹⁹ Zob. art. 3 ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

¹²²⁰ N. Gajl, Finanse i gospodarka lokalna na świecie, Warszawa 1993, s.12.

polegającej na „przekazywaniu zadań państwa z centrum na poszczególne jednostki terytorialne, powołane do ich wykonywania na określonym obszarze państwa. O tworzeniu konkretnych podmiotów zdecentralizowanych nie decyduje więc rodzaj przekazywanych zadań, ale podział administracyjny państwa. Typowym przykładem decentralizacji terytorialnej jest samorząd terytorialny”.¹²²¹

Niektórzy autorzy podkreślają, że omawianą konstrukcję z pewnością należy wiązać właśnie z istotą samorządu terytorialnego.¹²²² Należy tu zwrócić uwagę na fakt deklarowania przez art. 15 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. dążenia do zapewnienia przez ustrój terytorialny RP decentralizacji władzy publicznej.¹²²³ Warto dodać, że w okresie międzywojennym fakt istnienia samorządu traktowany był jako wyraz decentralizacji administracji państwowej lub też był utożsamiany z formą (czy też typem) decentralizacji.¹²²⁴ We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego omawiane pojęcie jest z kolei związane ze sposobem organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne lub inne podmioty mają określoną ustawą samodzielność, natomiast ingerencja w zakres tej samodzielności może dokonywać się tylko na zasadzie wyjątku oraz w ściśle przez prawo określonych sytuacjach i formach.¹²²⁵

Zjawisko decentralizacji terytorialnej ma różnorodne aspekty, z których (zdaniem niektórych autorów) podstawową rolę należy przypisać decentralizacji ustrojowej, administracyjnej oraz finansowej.¹²²⁶ Analizując istotę omawianego procesu na gruncie finansów w literaturze przedmiotu zaznacza się, że najpełniej dokonuje się ona przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny. Niezbędne jest zagwarantowanie przez prawo organom samorządu niezbędnego władztwa w zakresie gromadzenia oraz dysponowania określonymi zasobami środków pieniężnych, które będą mogły być przeznaczone na finansowanie wyodrębnionych zadań własnych czy zleconych jednostek samorządu terytorialnego.¹²²⁷ Niekiedy podkreśla się przy tym, że dopiero ogólna analiza uprawnień samorządów odnoszących się do samodzielności w zakresie pozyskiwania oraz wydatkowania zasobów finansowych pozwala na ocenę

¹²²¹ T. Woś, Państwo a organizacje samorządowe, (w:) T. Woś, J. Stelmach, M. Bankowicz, M. Grzybowski; T. Włudyka, Wiedza o społeczeństwie, Warszawa 2003, s. 53. Por. również w szczególności H. Izdebski, Samorząd terytorialny..., s. 23 i n.

¹²²² H. Izdebski, Samorząd terytorialny..., s. 23; M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Warszawa 2007, s. 24.

¹²²³ Szerzej zob. H. Izdebski, Samorząd terytorialny..., s. 23 i n.

¹²²⁴ E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe 2004..., s. 214.

¹²²⁵ A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne, Warszawa 2002, s. 49.

¹²²⁶ E. Ruśkowski, Finanse lokalne w dobie akcesji, Warszawa 2004, s. 25.

¹²²⁷ W. Miemieć, Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych, Wrocław 2005, s. 17. Zob. też E. Ruśkowski, Finanse lokalne w dobie..., s. 26.

rzeczywistego stopnia i zakresu dokonanej w danym momencie decentralizacji.

2. Jak już pisałem, podstawą rozwoju gospodarki funduszowej w okresie PRL było traktowanie funduszy jako ważnego elementu narastającej po 1956 r. decentralizacji. Ważnym aspektem tego procesu było także tworzenie na masową skalę terenowych funduszy celowych, co było związane z przekazywaniem większych uprawnień organizacyjnych i finansowych radom narodowym.¹²²⁸

Reaktywowanie w 1990 r. samorządu terytorialnego oznaczało w pierwszej kolejności przekazywanie uprawnień i obowiązków w zakresie finansowania wykonywania zadań publicznych lokalnych i zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na rzecz budżetów gmin. Jak już była o tym mowa, od samego początku ustawodawca stworzył możliwość finansowego wspierania tych instytucji przez środki pozostające dotychczas na rachunkach postawionych w tym samym roku w stan likwidacji instytucji terenowej gospodarki funduszowej (to znaczy wszystkich funduszy gminnych, miejskich oraz terenowych funduszy ochrony zabytków). Zarazem jednak stworzony został wspomniany wyjątek od zasady oparcia prowadzenia komunalnej gospodarki finansowej przez gminę na jej budżecie w postaci zachowania w gminach dotychczasowej działalności Funduszu Socjalnego Wsi aż do wyczerpania znajdujących się na rachunku tej instytucji zasobów.

W piśmiennictwie z dziedziny finansów publicznych wskazywano jednak na połowiczność przeprowadzonej reformy samorządowej, której zasadniczą przyczyną miał być przede wszystkim nikły udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach i wydatkach sektora publicznego.¹²²⁹ Ponadto od samego początku niektóre gminy napotkały na różnego rodzaju bariery o charakterze finansowym, co w znacznym stopniu utrudniało im realizację przekazanych im zadań charakterze publicznym. W rezultacie od 1992 r., próbowano poprawić trudną sytuację ekonomiczną gmin, m.in. odwołując się do wprowadzenia nowych unormowań dotyczących zasad rozliczania się jednostek gospodarczych z budżetem terenowym z tytułu podatku terenowego.¹²³⁰ Osiągnięte w tej mierze rezultaty nie rozwiązały jednak wszystkich problemów, stąd też kontynuowano wysiłki mające na celu realizację koncepcji umożliwiających realizację w ramach samorządu szerokiej gamy zadań publicznych.

3. Stosunkowo szybko ustawodawca zwrócił uwagę na możliwości wiążące się z

¹²²⁸ Por. w szczególności J. Starościak, *Decentralizacja administracji...*, s.131 i n.

¹²²⁹ Szerzej zob. E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego...*, s. 36-37.

¹²³⁰ W. Makowski, *Władza lokalna a problemy ochrony środowiska*, (w:) *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, pod. red. B. Gruchmana i D. Śniegowskiej, *Zeszyty Naukowe-Seria I, Zeszyt 205*, Poznań 1992, s. 133.

reaktywowaniem gospodarki funduszowej na szczeblu lokalnym (podobnie jak miało to miejsce w okresie PRL w stosunku do rad narodowych). Pierwszym krokiem na drodze tworzenia instytucjonalno-finansowego wsparcia funkcjonowania działalności jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty tej gospodarki stało się powołanie już w 1993 r. gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Prawo budżetowe z 1991 r. nie przewidywało tworzenia jednostek samorządowej gospodarki funduszowej, to jednak ustawodawca otworzył stosowną „furtkę”, wprowadzając takie możliwości na mocy zmian dokonanych w 1993 r. w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska.¹²³¹

W doktrynie istniały znaczne rozbieżności w zakresie dopuszczalności istnienia samorządowej gospodarki funduszowej. Za wyrażaniem tego typu wątpliwości przemawiać mógł w szczególności fakt wprowadzenia na gruncie wspomnianej uprzednio nowelizacji ustawy-Prawo budżetowe (z dnia 16 listopada 1994 r.) zasady, zgodnie z którą załączane do treści projektu ustawy budżetowej uzasadnienie powinno zawierać także bilans finansów sektora publicznego, obejmujący m.in. dochody i wydatki jego instytucji.¹²³² Komentatorzy zwrócili uwagę na to, że omawiany przepis nie włączył jednak do wspomnianego bilansu dochodów i wydatków jednostek gminnej gospodarki funduszowej (w przeciwieństwie do gminnych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych).¹²³³ Tymczasem istnienie gminnych funduszy celowych zostało wyraźnie usankcjonowane przez ustawodawcę za sprawą wprowadzenia do postanowień Prawa budżetowego (z 1991 r.) w 1994 r. nowo sformułowanego art. 51 a, który (w ślad za ustawą o rachunkowości) wymieniał „państwowe i gminne fundusze celowe”.¹²³⁴

4. Dalsze losy samorządowej gospodarki funduszowej były związane z procesem decentralizacyjnych zmian w sferze organizacji i struktury sektora publicznego, które miały polegać na poszerzeniu zakresu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego kosztem zmniejszania segmentu podległego administracji rządowej. Stosownych podstaw normatywnych oraz organizacyjnych dostarczyło wdrożenie w 1998 r. reformy administracyjnej wprowadzającej w życie pakiet aktów prawnych regulujących podstawowe kwestie w zakresie funkcjonowania podmiotów sektora publicznego. Istotnym aspektem tych procesów było także doprowadzenie do wyraźnego powiększenia sfery samorządowych funduszy celowych (jak już zaznaczyłem, powstały wtedy m.in. powiatowe fundusze ochrony

¹²³¹ Szerzej o samorządowej gospodarce w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej piszę w ramach podrozdziału 4.4.2.

¹²³² Art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy-Prawo budżetowe.

¹²³³ Fundusze celowe w systemie budżetowym..., s. 144.

¹²³⁴ Zob. art. 84 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.).

środowiska i gospodarki wodnej).¹²³⁵

Nader istotnym aspektem omawianej reformy samorządowej było połączenie decentralizacji ustrojowej, kompetencyjnej i finansowej w celu stworzenia nowego modelu załatwiania spraw lokalnych przez organy władzy publicznej znajdujące się jak najbliżej obywateli. Jak stwierdzano przy tym, procesy decentralizacyjne były zgodne z powszechnie akceptowaną zasadą subsydiarności, a także z uznawaniem samorządu terytorialnego za najlepszą szkołę demokracji.¹²³⁶

Twórcy reformy samorządowej zwrócili uwagę na instytucję funduszu celowego jako skutecznego instrumentu uelastycznia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na możliwości wiążące się z organizacyjnym wyodrębnieniem zasobów publicznych z zamiarem elastycznego ich przeznaczenia na finansowanie określonych celów. Zarazem jednak (w szczególności na szczeblu powiatów) ujawniła się złożoność procesu decentralizacji funduszy celowych, przez co odrębne instytucje samorządowej gospodarki funduszowej były tworzone jedynie w niektórych przypadkach. Chodziło tu o sytuację, gdy możliwe było proste wdrożenie zarówno wydatków, jak i przychodów funduszu państwowego. W innych natomiast sytuacjach ustawodawca ograniczył się jedynie do przeprowadzenia częściowej decentralizacji (ograniczonej do wydatków funduszy).¹²³⁷

5. Polegało to na przekazywaniu samorządom terytorialnym części pozyskanych zasobów według określonego algorytmu dotyczącego środków należących zarówno do PFRON (administrowanych przez powiatowe centra pomocy rodzinie), jak i do Funduszu Pracy (zarządzanych przez powiatowe urzędy Pracy).¹²³⁸

Poza istnieniem samorządowej gospodarki funduszowej cenną pomocą finansową dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego mogła okazać się działalność „niesamorządowych” (w tym zaś przede wszystkim „państwowych”) funduszy celowych. W grupie tej instytucji można było bowiem wyróżnić sporą ilość podmiotów, których kierunki wydatkowania zgromadzonych środków były zgodne z kierunkami wydatków przewidzianych na realizację zadań gminy. Z uwagi na stworzenie przez przepisy

¹²³⁵ Szerzej kształt instytucjonalny samorządowej gospodarki funduszowej oraz podstawy prawne jej funkcjonowania po 1989 r. zostały szerzej przedstawione w podrozdziale 4.3.

¹²³⁶ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1995, s. 7.

¹²³⁷ A. Ostrowska, *System prawnofinansowy powiatów...*, s. 184 i n.

¹²³⁸ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. Nr 88, poz. 808) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. Nr 224, poz. 2273).

prawne jednostkom samorządu terytorialnego możliwości szerokiego wykorzystania zasobów finansowych znajdujących się w gestii gospodarki funduszowej pieniądze te mogły stanowić alternatywne, często znaczące źródło finansowania ich zadań własnych. W literaturze przedmiotu podkreślano, że niewątpliwym plusem istnienia „parabudżetów” mimo naruszania zasady jedności budżetu jest fakt posiadania przez te jednostki niewystarczających zasobów dla realizacji potrzeb lokalnych społeczności. Ponadto niekwestionowaną zaletą (np. funduszy ekologicznych) była możliwość korzystania w niektórych przypadkach ze środków zgromadzonych na ich rachunkach przez różne podmioty w formie dotacji lub nisko oprocentowanych pożyczek, które w dodatku po spełnieniu określonych w przepisach warunków mogły być nawet w części umorzone.¹²³⁹

W rezultacie gminy w przeszłości wielokrotnie ubiegały się o pomoc i to zarówno zwrotną, jak i bezzwrotną z niektórych instytucji gospodarki funduszowej. W pierwszej kolejności można wymienić NFOŚiGW, Fundusz Pracy, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, PFRON czy też Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

W piśmiennictwie podkreślano, że narzędzia stosowane przez te instytucje są konstruowane przez organy państwa, nie mogą być one natomiast stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Tym niemniej mogą one pomagać organom samorządu terytorialnego w ugruntowaniu lokalnych walorów środowiskowych, promowaniu ekorozwoju itd. Działania te mogły z kolei być skuteczne we wspomaganiu rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie z uwagi na przyciągnięcie odpowiednich inwestorów czy też możliwości w zakresie stymulowania efektywności działających tu przedsiębiorstw (wyrażoną np. wielkością zysku brutto).¹²⁴⁰

6. Powstały w 1995 r. (w nowym kształcie) Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych¹²⁴¹ dzielił się na fundusz centralny oraz 16 funduszy terenowych wykonujących zadania statutowe. Zadaniem funduszu centralnego była redystrybucja zasobów pomiędzy fundusze terenowe. W związku z powodzią, która dotknęła nasz kraj od lipca 1997 r. do końca 1998 r., wspomniana instytucja przejmowała 50 % osiągniętych przez te jednostki dochodów,¹²⁴² w następnym zaś okresie udział ten spadł do 20 %. Uzyskane w ten sposób środki fundusz

¹²³⁹ J. Rolewicz, Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990, Poznań 1999, s.135.

¹²⁴⁰ Tamże, s. 34-35.

¹²⁴¹ Pierwotnie powstał na mocy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz.79) w celu szeroko pojętej ochrony gruntów rolnych, czyli ich rekultywacji i zagospodarowywania oraz ich ograniczenia ich wykorzystywania na cele pozarolnicze (art. 34 ust. 1 tej ustawy). Następnie wspomniany akt prawny został uchylony i zastąpiony przez nową ustawę (z dnia 3 lutego 1995 r.) o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz.78).

¹²⁴² Art. 1 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 80, poz.505).

centralny przekazywał do województw, gdzie fundusze terenowe osiągały niższe dochody oraz w których ochrona i rekultywacja gruntów była droższa.

Zasoby FOGR mogły być jedynie przydzielane w formie bezzwrotnych dotacji, których zasady udzielania określał regulamin funduszu (mogły być one przeznaczone np. na budowę i renowację zbiorników wodnych czy wdrażanie i upowszechnianie prac badawczych), natomiast fundusz ten nie mógł z pewnym wyjątkiem udzielać pożyczek.¹²⁴³ Zasadniczo gmina mogła otrzymać środki z tej instytucji wtedy, gdy podejmowane przez nią działania służyły ochronie gruntów, miały na celu rekultywację czy poprawę ich jakości nawet w sytuacji, gdy gmina jedynie użytkowała dany grunt.¹²⁴⁴ Pierwszeństwo w ubieganiu się o dotacje zostało przyznane tym gminom, w których powstawały dochody FOGR oraz istniały warunki do uzyskania wzrostu produkcji rolniczej rekompensującej straty poniesione w wyniku zmniejszenia obszarów rolnych.¹²⁴⁵ Przydzielane zasoby stanowiły jedynie uzupełnienie środków wnioskodawcy i wynosiły zazwyczaj od 20 do 50 % ogólnych kosztów dotowanych zadań. Wymaga dodania, iż w praktyce ukształtowanej pod koniec lat dziewięćdziesiątych w strukturze wydatków funduszy terenowych dominowały wydatki na budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych (około 80% środków przeznaczono właśnie na te cele).¹²⁴⁶

Gminy mogły również korzystać ze środków Funduszu Pracy, który został powołany w celu aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz innych osób poszukujących pracy, a także dla łagodzenia skutków bezrobocia. Organy samorządu terytorialnego były jednym z podmiotów mogących organizować roboty publiczne oraz prace interwencyjne. Na wniosek gminy starosta mógł przyznać ze środków funduszu zaliczkę na poczet przyszłych wynagrodzeń, składek na ubezpieczenie społeczne oraz rzeczowych kosztów organizacji tych robót.¹²⁴⁷ Wprowadzenie tego rozwiązania umożliwiało terminowe regulowanie zobowiązań bez konieczności angażowania środków gminnych. Ponadto niewątpliwie korzystna dla gmin była możliwość korzystania ze środków Funduszu Pracy w zakresie organizowania prac interwencyjnych. Zatrudniając w ich ramach przez 6 miesięcy bezrobotnych jednostki samorządu terytorialnego tego typu otrzymywały ustalony w umowie zwrot kosztów

¹²⁴³ Szerzej por. S. Kańduła, I. Kijek, Udział funduszy celowych w finansowaniu zadań gminy, (w:) Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Tom II. Finanse i budżety samorządów, pod. red. S. Dolaty, Opole 2000, s. 298.

¹²⁴⁴ Bliżej zagadnienia te omawia E. Kaleta-Jagiełło, Finansowanie ochrony środowiska w gminie, Wrocław 1995, s.15-16.

¹²⁴⁵ Art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

¹²⁴⁶ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, Zakres sektora..., s.177.

¹²⁴⁷ Art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz opłacanie składek na ubezpieczenie.¹²⁴⁸

Gminy mogły także korzystać z pomocy finansowej PFRON (w postaci refundacji kosztów utworzenia nowych lub przystosowaniem istniejących) stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych bezrobotnych lub poszukujących zatrudnienia.¹²⁴⁹ Ustawodawca przyznał również tym jednostkom prawo do starania się o dofinansowanie z zasobów tego funduszu w przypadku tworzenia i funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej (osiągających określony stosunek zatrudnienia osób o znacznym stopniu niepełnosprawności)¹²⁵⁰ czy też budowę i modernizację obiektów służących rehabilitacji, likwidację różnego rodzaju barier architektonicznych, urbanistycznych bądź technicznych.¹²⁵¹ Ponadto beneficjentami pomocy PFRON mogły stać się podmioty realizujące zadania wynikające nie tylko z rządowych, ale również z samorządowych programów na rzecz osób niepełnosprawnych.¹²⁵²

7. Badania empiryczne dotyczące zakresu i skali wykorzystania środków gospodarki funduszowej przez wybrane gminy wykazały, że jedynie w pewnym zakresie korzystały one z opisywanych możliwości wsparcia realizacji ich działalności w tej formie. W szczególności dotyczyło to środków PFRON oraz Funduszu Pracy, przy czym w tym ostatnim przypadku przeszkodą miało być zbyt niska pula środków finansowych postawionych przez tę instytucję do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Autorzy badań dodawali jednak, iż wspomniany stan rzeczy wynikał w pewnym stopniu także z charakteru jednostek objętych ankietą, gdyż np. grunty orne zajmowały stosunkowo znikomy procent powierzchni gmin miejskich, stąd też nie korzystały one ze środków FOGR.¹²⁵³

8. Kształt wspomnianego systemu redystrybucyjnego był krytykowany z uwagi na konserwowanie w ten sposób centralizacyjnego sposobu wydatkowania tych środków, jak i ograniczenia swobody dysponowania nimi przez samorząd, którego rola ograniczyła się jedynie do zapewnienia obsługi administracyjnej. Tym samym zjawisko administrowania przez organy samorządowe znacznymi zasobami państwowej gospodarki funduszowej umiejscowionymi poza zakresem systemu budżetowego samorządu stanowić miało specyficzny przykład wykonywania zadań publicznych przez samorząd, w ramach którego dominującą rolę nadal odgrywały organy centralne. Zdaniem niektórych komentatorów

¹²⁴⁸ Zob. S. Kańduła, I. Kijek, *Udział funduszy celowych...*, s. 302.

¹²⁴⁹ Szerzej por. tamże, s. 300.

¹²⁵⁰ Por. art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 stycznia 2000 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. Nr 6, poz. 77).

¹²⁵¹ Zob. bliżej S. Kańduła, I. Kijek, *Udział funduszy celowych...*, s. 302.

¹²⁵² Art. 139 pkt 20 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa.

¹²⁵³ Por. S. Kańduła, I. Kijek, *Udział funduszy celowych...*, s. 306 i n.

wspomniany proces był przejawem dyskryminującego dążenia ustawodawcy do ograniczenia swobody samorządu w dysponowaniu jego środkami. Tendencje te były w dodatku wspierane przez niekorzystne dla jednostek samorządu terytorialnego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które ograniczało zakres tej swobody.¹²⁵⁴

Co więcej, działało się tak pomimo tego, iż funkcjonujące na poziomie powiatowym instytucje (to znaczy powiatowe fundusze: ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym) były dowodem tego, że samorządowy model zarządzania środkami gospodarki funduszowej jest bardziej skuteczny i wydajny niż tryb centralny. Zwracano uwagę na ukształtowaną praktykę w zakresie rachunkowości budżetowej oraz sprawozdawczej, i to pomimo faktu, iż obowiązujące przepisy nie zaliczyły wszystkich omawianych instytucji do grupy samorządowych funduszy celowych.¹²⁵⁵

Jednocześnie zauważano, iż mechanizm przekazywania środków publicznych pozostaje poza kontrolą sprawowaną przez organy jednostek samorządu terytorialnego i regionalne izby obrachunkowe, co byłoby wielce wskazane, biorąc pod uwagę stan nadzoru nad państwowymi funduszami celowymi i wielkość przekazywanych środków. Tym samym postulowano rozważenie włączenia ich do budżetu samorządowego lub przekształcenia wspomnianych instytucji w samorządowe fundusze celowe.¹²⁵⁶

W efekcie zauważano, iż o perspektywicznej roli samorządowej gospodarki funduszowej można było mówić jedynie w przypadku samorządu wojewódzkiego. Tworzenie funduszy celowych na tym szczeblu mogło bowiem w istotnym stopniu przyczyniać się do wspomożenia realizacji strategii regionalnej czy też miało ułatwiać absorpcję środków pochodzących z Unii Europejskiej. Zarazem zaznaczano, że nie jest łatwe sprecyzowanie formy wyodrębnienia funduszu, to znaczy wybór pomiędzy funduszem pozabudżetowym (w postaci wyodrębnionego rachunku bankowego z planem finansowym załączanym do uchwały budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego) lub wewnątrzbudżetowym (to znaczy wydzielaniem w jej budżecie środków z przeznaczeniem ich na określone cele). Z uwagi na sam sens idei samorządowej w piśmiennictwie wypowiedziano się za wprowadzeniem możliwości samodzielnego decydowania organu samorządowego w tego typu kwestiach.¹²⁵⁷

Wynika to z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (niedotyczącej jednak województw).¹²⁵⁸

¹²⁵⁴ A. Ostrowska, System prawnofinansowy powiatów..., s. 184 i n.

¹²⁵⁵ Tamże, s. 187-188.

¹²⁵⁶ Tamże, s. 185 i n.

¹²⁵⁷ J. Szolno-Koguc, Kontrowersje wokół funkcjonowania samorządowych..., s. 490.

¹²⁵⁸ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego) Rady Europy z dnia 15 października 1985 r. (ratyfikowana przez Polskę w 1991 r. Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

9. Przy omawianiu kwestii dotyczących funkcji samorządowej gospodarki funduszowej szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie dotyczące potrzeby udzielenia pomocy finansowej organom samorządowym znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Jedną z jej form może okazać się działalność wyspecjalizowanego funduszu publicznego (zcentralizowanego lub zdecentralizowanego), który mógłby zająć się redystrybucją środków np. z budżetu jednej gminy na rzecz budżetu innej gminy. Oczywiście, wprowadzenie ustawowych rozwiązań tego typu przeczy pełnej idei samorządności, ale zarazem sprzyja niwelacji dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi rozwojami kraju. Wspomaganie w ramach gospodarki funduszowej słabszych finansowo jednostek samorządu terytorialnego przez bogatsze samorządy odbywa się obecnie w ramach systemu tzn. „janosikowego”, który jest często uważany za nieracjonalny i budzi liczne kontrowersje. Rozwiązanie to polega bowiem na dokonywaniu wpłat przez najbogatsze gminy z przeznaczeniem na „część równoważącą subwencji ogólnej” dla biedniejszych gmin.¹²⁵⁹

W sytuacji potrzeby zmniejszenia „janosikowego” (pożądaney zwłaszcza wobec kłopotów finansowych dotyczących również osiągające wysokie dochody jednostek samorządu terytorialnego) można byłoby rozważyć wprowadzenie wspomnianego funduszu wyrównawczego. Mógłby on być wzorowany na działającym w okresie międzywojennym KFPZ (np. w kwestii czerpania dochodów z odsetek od lokat na rachunkach bankowych oraz prowizji i odsetek od udzielonych jednostkom samorządowym pożyczek).¹²⁶⁰ Przeznaczeniem nowego funduszu byłoby wspieranie jednostek samorządu terytorialnego mających trudności z realizacją bieżących celów, np. z uwagi na podjęcie kosztownych inwestycji lokalnych. W takich przypadkach władze lokalne powinny mieć prawo do występowania do funduszu o udzielenie pożyczki lub dotacji. Rzeczą do dyskusji pozostaje rozstrzygnięcie kwestii, czy tego typu instytucja powinna działać na szczeblu gmin czy też ponadlokalnym (regionalnym). Najlepszą formą gromadzenia dochodów przez taki fundusz wydaje się być czerpanie ich ze składek zamożniejszych jednostek samorządu terytorialnego oraz posiadanych przez nie nadwyżek finansowych. Kwestią ewentualnego rozważenia powinno być też zasilenie projektowanej instytucji w zasoby pochodzące z budżetu państwa lub z budżetów

Problematykę tą omawiają m.in.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 24 i n.; T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim*, PiP 2004, nr 7, s. 53 i n. oraz W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 10, s. 56 i n.

¹²⁵⁹ Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

¹²⁶⁰ Propozycję tę formułują M. Kosek-Wojnar i K. Surówka w pracy pt.: *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 99. Zob. też podrozdział 2.2.1.

samorządowych. Oczywiście, w takich sytuacjach przekazujący środki powinien mieć zagwarantowany wpływ na zasady ich wydatkowania.

10. Gospodarka funduszowa odegrała istotną rolę w zakresie stworzenia podstaw systemu finansowego reaktywowanego w Polsce w 1990 r. samorządu terytorialnego. Odbывало się to niejako dwoma drogami: albo poprzez tworzenie odrębnych samorządowych funduszy celowych albo poprzez wykorzystywanie możliwości wsparcia działalności jednostek samorządu terytorialnego przez instytucje „niesamorządowej” gospodarki funduszowej. Posługiwanie się tego typu metodami okazało się koniecznością w warunkach trudnej sytuacji finansowej wielu samorządów w ciągu minionego dwudziestolecia.

Rola i znaczenie samorządowych funduszy celowych uległo niepomierzemu zwiększeniu w związku z wprowadzeniem reformy administracyjnej w 1998 r., w ramach której wprowadzono dwa dodatkowe szczeble samorządowe, to znaczy powiat i województwo. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. doprowadziła do oficjalnej likwidacji „niesamorządowej” gospodarki funduszowej. W istocie rzeczy jednak wiele jej jednostek zostało zachowanych w postaci trudniejszych (od dotychczasowych) do identyfikacji form organizacyjnych. Celowe wydaje się uporządkowanie tej sfery w przyszłości jak i rozważenie, czy dla poprawy trudnej sytuacji finansowej wielu samorządów właściwym rozwiązaniem nie byłoby przywrócenie pewnych instytucji wywodzących się jeszcze z okresu II RP.

6.4.2. Inne funkcje funduszy celowych

Scharakteryzowane powyżej funkcje gospodarki funduszowej stanowią oczywiście zaledwie skromny fragment zadań realizowanych przez jej instytucje w dobie transformacji ustrojowej. Przedstawienie wszystkich tych celów stanowiłoby materiał do napisania niejednej pokaźnej publikacji. Mając to na uwadze pragnąłbym więc zwrócić uwagę na inne funkcje gospodarki funduszowej w omawianym okresie, które wydają się być niezmiernie istotnymi dla funkcjonowania zarówno dla naszego państwa, jak i dla społeczeństwa polskiego.

Jak się wydaje, szczególna rola w tym względzie przypadła instytucjom pełniącym role gwarancyjne, które zapewniały stabilizację systemu ekonomiczno-społecznego. Oczywiście, w pierwszym rzędzie można tu wskazać na (wymieniany już w pracy) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Interesujące jest, iż instytucja dysponująca (poza samym budżetem państwa) największymi zasobami finansowymi w Polsce nie zarządza nimi w istocie, gdyż nie posiada ona własnej struktury organizacyjnej. FUS stanowi bowiem w gruncie rzeczy zasób środków

finansowych zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i jego agendy (tzn. centralę, oddziały oraz inspektoraty). Co więcej, specyfika FUS (a właściwie ZUS) polega także na pobieraniu i odprowadzaniu do szeregu innych funduszy celowych składek czy opłat przeznaczonych na ich działalność (mam tu na myśli NFZ, Fundusz Pracy czy też FGŚP).¹²⁶¹

Warto przy tym zwrócić uwagę na wykorzystywanie wspomnianych funduszy do przeprowadzania reform poprawiających stan koniunktury gospodarczej czy poprawy stanu finansów publicznych. Obniżenie składki rentowej (opłacanej na rzecz FUS w 2007 r.) w opinii wielu ekonomistów miało przyczynić się do pobudzenia popytu wewnętrznego i tym samym umożliwiło skutecznie przeciwdziałanie spowolnieniu gospodarczemu (występującemu po wybuchu obecnego światowego kryzysu gospodarczego).¹²⁶² Poza przeprowadzeniem tej („parapadatkowej”) operacji uwagę zwraca wykorzystanie we wspomnianym celu wydatków dokonywanych przez fundusze działające w sferze infrastruktury (tzn. Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego).

Natomiast niewątpliwie istotną rolę dla poprawy (pogarszającego się) stanu finansów publicznych odegrały skutki przeprowadzonej w 2010 r. reformy emerytalnej. Wspomnę tutaj, że polegała ona na ograniczeniu wielkości składek przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (celem przeciwdziałania tworzenia się deficytu w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz powiększaniu się wielkości długu publicznego).¹²⁶³

Jednym z najbardziej znamienitych (i najdotkliwszych) skutków wspomnianego światowego kryzysu finansowego była utrata zaufania na rynku bankowym (tzn. zarówno banków między sobą, jak i klientów do sektora finansowego), co miało oczywiste przełożenie na stymulującą gospodarczą depresję załamanie możliwości inwestycyjnych.¹²⁶⁴ W takiej sytuacji polskie władze musiały podjąć działania zmierzające do przeciwdziałania wybuchowi paniki bankowej, destabilizacji systemu bankowego czy też utracie jego wiarygodności. Zasadniczym instrumentem (stabilizującym wspomnianą sytuację) okazał się być Bankowy Fundusz Gwarancyjny, za sprawą nowelizacji normującej jego funkcjonowanie ustawy podniesiono bowiem minimalny poziom gwarantowanych depozytów (a więc zobowiązań

¹²⁶¹ Bliższe omówienie roli tych instytucji przekracza ramy niniejszej pracy. Na ten temat istnieje bogata literatura. Zob. zamiast wielu K. Zubelewicz, *Fundusze publiczne...*, s. 86 i n.; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 205 i n.; E. Malinowska - Misiąg, *Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki...*, s. 120 i n.

¹²⁶² Por. np. J. Osiatyński, *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach kryzysu gospodarczego, Gospodarka Narodowa 2009, nr 7-8, s. 2.*

¹²⁶³ Szerzej zob. A. Chłoń-Domińczak, *Zmiany w systemie emerytalnym: propozycje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Polityka Społeczna 2010, nr 5-6, s. 30 i n.* oraz G. Uścińska: *Zmiany w systemie emerytalnym-zmiany w OFE: projekty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, tamże, s. 26 i n.* Por. także w szczególności: T. Budzyński, *Budżetowe skutki reformy emerytalnej, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Serio H. Oeconomia 2009 (vol. 43), s. 149 i n.*

¹²⁶⁴ J. Osiatyński, *Strategia makroekonomiczna Polski...*, s. 11.

gwarancyjnych BFG) do kwoty rzędu równowartość 50 tys. euro.¹²⁶⁵ W ten sposób ustawodawca zmierzał jednocześnie do podniesienia poziomu bezpieczeństwa wśród klientów instytucji finansowych oraz uatrakcyjnienia oszczędzania w formie depozytów bankowych.¹²⁶⁶ Wypada tu dodać, że tego typu instytucje (tzw. fundusze bezpieczeństwa) zaczęto tworzyć po wielkim kryzysie gospodarczym lat trzydziestych XX w. jako instrumenty mające chronić uczestników obrotu gospodarczego i klientów instytucji finansowych od fluktuacji występujących w określonej sferze działalności (która w ten sposób jest mniej podatna na wahania koniunktury gospodarczej). Jak informuje Bankowy Fundusz Gwarancyjny,¹²⁶⁷ regulacje prawne przyjęte w ustawie o BFG odpowiadają w pełni Dyrektywie 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów,¹²⁶⁸ znowelizowanej Dyrektywą 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniającą Dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty.¹²⁶⁹

Wykres nr 2. Wynik finansowy funduszy celowych w latach 1991-2004

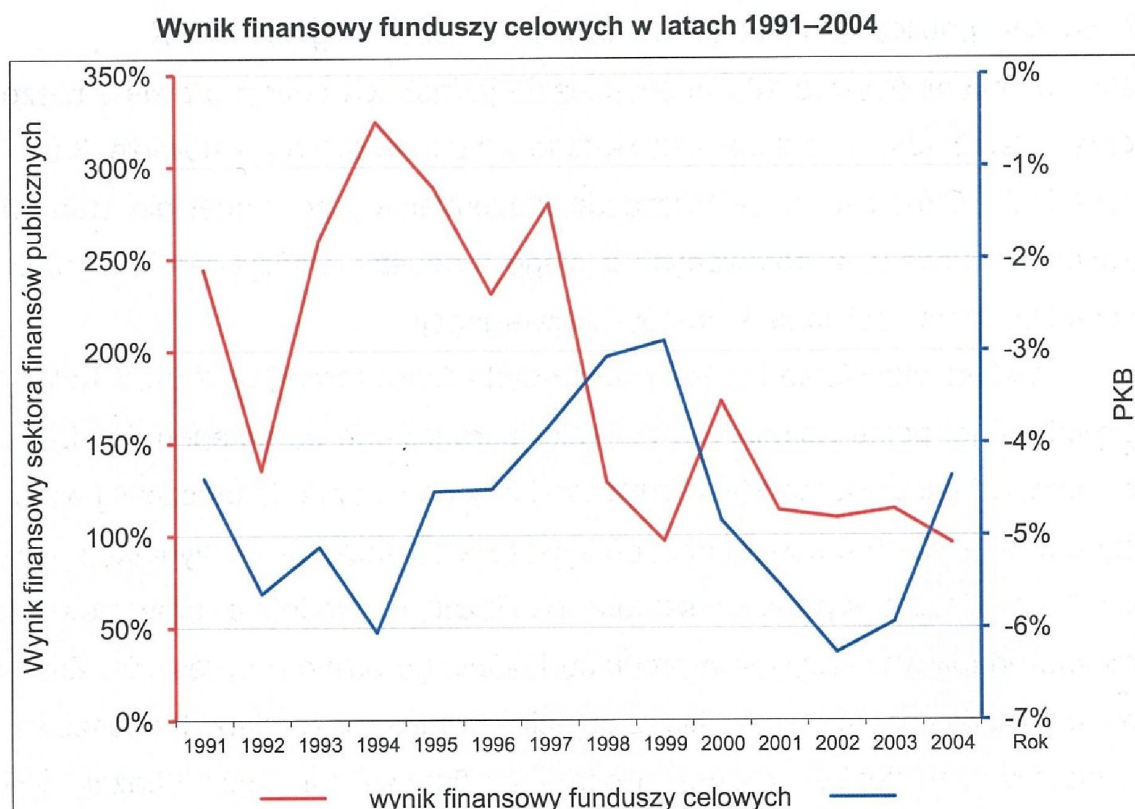
¹²⁶⁵ Por. ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym: z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 196, poz. 1214), która zwiększyła ona opłaty roczne banków na rzecz funduszu) oraz z dnia 23 października 2008 r. - Dz. U. Nr 209, poz. 1315 (zob. art. 23 ust. 1 znowelizowanej ustawy o BFG, podnoszący wspomniany poziom gwarancji ze strony funduszu).

¹²⁶⁶ Bliżej por. M. Zaleska, Gwarancje depozytów bankowych w świetle kryzysu, (w:) Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego, pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2009, s.118 i n.; też, Zmiany zasad gwarantowania depozytów w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy, (w:) Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu, pod red. J. Nowakowskiego, Warszawa 2010, s. 11 i n.

¹²⁶⁷ <https://www.bfg.pl/node/1> (dostęp z dnia 20 sierpnia 2013 r.).

¹²⁶⁸ Dz.Urz. UE L 135 z 31.5.1994.

¹²⁶⁹ Dz.Urz. UE L 68 z 13.3.2009.



Źródło: K. Zubelewicz, Fundusze publiczne w Polsce w okresie transformacji (niepublikowana praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego w 2007 r.), s.139.

Omawiany fundusz ma więc służyć ochronie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych w przypadku upadłości banku, a co za tym idzie, wpływać na stworzenie większej stabilności systemu bankowego.¹²⁷⁰ Jak się wydaje, w tej mierze osiągnięto zadowalające rezultaty, unikając wspomnianych negatywnych zjawisk, co powinno przemawiać za zasadnością posługiwania się formułą funduszu celowego dla rozwiązywania w dobie dzisiejszego kryzysu najbardziej palących problemów publicznym. Warto dodać, że wagę istnienia BFG podkreślił wybuch (latem ubiegłego roku) tzw. afery firmy Amber Gold, jej klienci zawierali bowiem umowy na mocy których powierzali swoje oszczędności tej instytucji, jednakże lokaty te nie były objęte gwarancjami ze strony tego funduszu.

Podsumowując należy zauważyć, że scharakteryzowana w niniejszym rozdziale różnorodność instytucjonalna gospodarki funduszowej wynika właśnie z nader rozbudowanego katalogu

¹²⁷⁰ Zob. A. Dobczewska, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2000, s. 7 i n. Obszerną literaturę na temat tej instytucji podaje R. Jastrzębski, Składowy Fundusz Gwarancyjny, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2005, nr 2, s. 12.

funkcji, jaką pełniły i pełnią fundusze w dobie transformacji ustrojowej w naszym kraju. To właśnie tym instytucjom powierzano finansowanie najtrudniejszym i najbardziej dziedzin życia społecznego i ekonomicznego (np. obsługa zadłużenia zagranicznego, ochrona środowiska, sfera ubezpieczeń społecznych czy infrastruktury).

Interesujące są przy tym nader korzystne wyniki finansowe gospodarki funduszowej (na tle całego sektora finansów publicznych), które stanowią po prostu zaprzeczenie nieuzasadnionych ocen, polegających na przypisywaniu funduszom wiodącej roli w generowaniu deficytu tego sektora. Jak stwierdza bowiem jeden z ekonomistów, z wykresu przedstawiającego wyniki finansowe tych instytucji w latach 1991-2004 (zob. wykres nr 2) wynika, że w większej części analizowanego okresu efektywność finansowa funduszy rosła. Funkcja opisująca udział deficytu gospodarki funduszowej w deficycie całego sektora finansów publicznych wyraźnie bowiem maleje w badanym okresie. Oznacza to, że ten drugi deficyt rósł szybciej, w konsekwencji czego deficyt budżetowy musi oznaczać istnienie autonomicznych czynników napędzających przewagę wydatków nad przychodami państwa. W rezultacie deficyt funduszy celowych niekoniecznie może odgrywać pierwszorzędną rolę w zakresie zwalczania deficytu budżetu państwa.¹²⁷¹

Wspomniane ocena i zaprezentowane wyniki finansowe gospodarki funduszowej wydają się świadczyć o jej znacznej autonomii oraz o przydatności w zakresie rozwiązywania najbardziej istotnych problemów ekonomicznych w naszym kraju. Wspomniane zależności powinny wpłynąć na zrewidowanie nieuprawnionych ocen, niechętnych istnieniu funduszy celowych, a także stać się podstawą do dalszych analiz i debat poświęconych możliwie najbardziej optymalnemu wykorzystaniu tych instytucji w procesie bieżącego sterowania sprawami publicznymi.

¹²⁷¹ W. Kozirski, Recenzja Rozprawy doktorskiej mgr. Kamila Zubelewicza pt. Fundusze publiczne w Polsce w okresie transformacji Wydział Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007 r., s.2-3.

Zakończenie

1. Instytucja funduszy publicznych liczy sobie już trzy tysiące lat-podczas gdy budżet dziesięciokrotnie mniej- i stanowi jedną z najtrwalszych i najbardziej uniwersalnych innowacji prawno-organizacyjnych w dziejach ludzkiej cywilizacji. Sprawdza się one bowiem jako użyteczne narzędzie gospodarowania pieniędzem w różnych systemach społeczno-ekonomicznych, które charakteryzują się odmiennością (np. w dobie autarkii, protekcyjizmu czy globalizacji, w systemach totalitarnych, jak i demokratycznych). Zasadniczą przyczyną jest możliwość prowadzenia wieloletniej, elastycznej gospodarki finansowej skupiającej się na finansowaniu wybranego obszaru działalności. Istotne są także wielostronne związki z systemem budżetowym, jego zasadami i wzajemne wspieranie się obu tych form publicznej gospodarki finansowej.

2. W badanym okresie (to jest latach 1989-2009) polskie władze kontynuowały tradycję posługiwania się funduszami celowymi do rozwiązywania najbardziej istotnych problemów o charakterze ekonomicznym i społecznym. Oznaczało to nawiązanie do doświadczeń funkcjonowania gospodarki funduszowej powstałych jeszcze w dwudziestolecu międzywojennym oraz w okresie istnienia PRL. Zasadniczy zrąb jej instytucji charakterystycznych dla okresu III RP został w gruncie rzeczy ukształtowany na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, przy czym kreatorzy funduszy-chyba nieświadomie-w znacznym stopniu nawiązywali do rozwiązań powstałych w latach II Rzeczypospolitej.

Wspomniane fakty świadczą o bezpośredniej kontynuacji posługiwania się tymi instytucjami w określonych dziedzinach aktywności publicznej (infrastruktura, rolnictwo, ochrona środowiska, zwalczanie bezrobocia, wspieranie eksportu i samorządu terytorialnego, restrukturyzacji gospodarki czy stabilizacji systemu finansowego). Warto zwrócić uwagę na fakt ciągłości instytucjonalnej (zob. zamieszczona poniżej tabela nr 9) gospodarki funduszowej wyrażający się nie tylko w kontynuowaniu jej zadań w tych samych dziedzinach, ale także niekiedy przez instytucje działające pod tymi samymi nazwami (jak Fundusz Pracy). Z reguły jednak nazwy funduszy zmieniały się, przy czym zwłaszcza specyfiką doby realnego socjalizmu było „kamuflowanie” rzeczywistego przeznaczenia niektórych instytucji (np. FOZZ, Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej).

Należy zwrócić uwagę na odmienne przyczyny rozwoju funduszy w poszczególnych ustrojach, specyficzne dla danego okresu. O ile w II RP były to słabości ówczesnej gospodarki budżetowej czy problemy dotyczące wielkiego kryzysu ekonomicznego lat 30

(budowa COP czy też reforma rolna), o tyle w PRL chodziło generalnie o łagodzenie nadmiernej centralizacji gospodarczej i finansowej. Zdaniem niektórych badaczy komunizm mógł przetrwać tak długo z uwagi na istnienie szeregu odstępstw, wyjątków i stabilizatorów, których rola okazała się decydująca dla równoważenia napięć czy zjawisk kryzysowych. W efekcie jednak gospodarka funduszowa stała się trzonem sektora publicznego, zaś podejmowane na przestrzeni kilkudziesięciu lat próby zahamowania jej rozwoju czy nawet ograniczenia zasięgu zakończyły się fiaskiem. Stało się tak mimo jej krytycznych ocen w poglądach teoretyków i ekspertów czy opiniach formułowanych przez NIK, wskazujących na liczne nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem funduszy w praktyce. Istotną rolę odgrywały też fakt niedoskonałości istniejących rozwiązań prawnych czy popełniania błędów o charakterze legislacyjnym.

3. Podobnie stało w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, gdyż okazało się, że działania mające na celu ograniczenie gospodarki funduszowej w istocie rzeczy nie tylko skutkują zamierzonymi rezultatami, ale paradoksalnie jej zakres wydatnie się powiększał. Odbывało się to nie tylko poprzez niemalże nieustanne powstawanie nowych funduszy, ale również poprzez „mutowanie się” ich odmian w postaci środków specjalnych, agencji, fundacji czy też quasi- funduszy celowych (umieszczonych chociażby w ramach struktury BGK). Niestety, z reguły oznaczało to pogorszenie zasad sprawowania kontroli i nadzoru nad obiegiem pieniądza publicznego w porównaniu z tradycyjnymi instytucjami gospodarki funduszowej, gdyż zasadnicza ich część-to znaczy państwowe fundusze celowe-załączała swoje plany finansowe do ustaw budżetowych.

4. W badanym okresie polskie władze prowadziły więc nader niekonsekwentną politykę odnoszącą się do gospodarki funduszowej, co uwidoczniło się przede wszystkim w kształcie regulacji prawnych odnoszących się do tej sfery. Podstawową rolę systemową na początku transformacji odegrała ustawa likwidacyjna (tzn. ustawa o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy z 1990 r.), której wydanie stanowiło punkt zwrotny w dotychczasowej ewolucji funduszy celowych w Polsce. Ustawodawca, zamierzając uporządkować odziedziczoną po poprzednim systemie sytuację w sektorze publicznym, postanowił wówczas o zniesieniu oraz likwidacji aż kilkudziesięciu tych instytucji (po trwającej przez całe dziesięciolecie ekspansji gospodarki funduszowej).

Analiza przebiegu i konsekwencji reformy budżetowej 1990 r. prowadzi jednak do zaskakujących odkryć, gdyż okazuje się, że np. zlikwidowane wówczas formalnie instytucje gospodarki funduszowej- to znaczy Fundusze Kultury Fizycznej, Promocji Kultury, Rozwoju Nauki i Techniki- w 2005 r. zostały ponownie odtworzone na mocy decyzji ustawodawcy.

Jak wykazałem w pracy, pozorne okazało się także zlikwidowanie sporej grupy funduszy w związku z wdrożeniem kolejnej reformy finansów publicznych w 2009 r., gdyż w istocie rzeczy przesunięto je do obszaru regulacyjnego trudniejszego do kontroli niż tradycyjna gospodarka funduszkowa.

Wyrazem niekonsekwencji ustawodawcy był w szczególności niezsynchronizowany kształt wielu regulacji prawnych (np. ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy oraz Prawa budżetowego z 1991). Pierwotna wersja ustawy o finansach publicznych z 1998 r. dopuszczała istnienie funduszy (także samorządowych), lecz używała do nich czasu przeszłego, co budziło określone wątpliwości co do możliwości ich powoływania po dniu 1 stycznia 1999 r. Popełnianie tego typu błędów takie było wynikiem wahań ustawodawcy, który najpierw tworzył normy prawne pozwalające na zwiększanie liczby funduszy jedynie po to, by następnie dążyć do ich masowego znoszenia. Podobnie próbom dostosowania tych instytucji do reguł gospodarki budżetowej towarzyszyły scharakteryzowane w pracy zjawiska „ufunduszowania” tego systemu. Mimo niewątpliwej przydatności samorządowych funduszy celowych zostały one formalnie zlikwidowane w 2009 r., choć w istocie rzeczy zasadniczo przesunięto je do wspomnianego obszaru regulacyjnego trudniejszego do kontroli niż tradycyjna gospodarka funduszkowa.

Również nieudane okazały się wielokrotnie podejmowane w dobie transformacji próby w zakresie zablokowania możliwości powoływania nowych funduszy celowych. Przesądziły o tym błędy ustawodawcy, popełnione przede wszystkim na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Zawarte tam niejasne rozwiązanie (zgodnie z którym funduszem celowym tylko fundusz powołany przed dniem wejścia w życie tego aktu prawnego) mogło być bowiem z łatwością „omijane” przez kolejno wydawane przepisy ustawowe. Praktyka pokazała jednak, że wprowadzona na gruncie tej regulacji „zapora” ustawowa okazała się nieskuteczna, bowiem w kolejnych latach bez większych problemów tworzone instytucje tego typu zastrzegając, iż dana instytucja nie stanowi państwowego funduszu celowego w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Po kilku latach ustawodawca zdecydował się zresztą na odejście od wspomnianego rozwiązania, nowelizując pod koniec 2004 r., ustawę o finansach publicznych, dzięki czemu powołano od razu szereg nowych funduszy (na miejsce znoszonych środków specjalnych).

5. Podejmowane więc wielokrotnie próby w zakresie ograniczenia gospodarki funduszkowej były czynione z myślą o poszerzeniu zakresu systemu budżetowego, jak innych form pozabudżetowych-w rodzaju środków specjalnych, jednakże ostatecznie zakończyły się one fiaskiem. Jak się wydaje, wynikało to zasadniczo ze słabości gospodarki budżetowej oraz

dążenia do decentralizacji zarządzania środkami publicznymi (co miało służyć ich lepszemu rozdysponowaniu), przy czym szczególnego znaczenia nabrało to w sferze wsparcia funkcjonowania samorządu terytorialnego. Istnienie (tworzonych od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku) samorządowych funduszy wyspecjalizowanych okazało się nader cennym wsparciem dla podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego przede wszystkim w zakresie realizowania inwestycji komunalnych (a zwłaszcza z dziedziny ochrony środowiska).

W okresie III Rzeczypospolitej funduszom wyodrębnionym powierzono ponownie zadania rozwiązywania najbardziej istotnych problemów o charakterze ekonomicznym i społecznym. Tak więc miały one finansować cele o charakterze infrastrukturalnym, zwalczać bezrobocie, łagodzić skutki zniszczenia środowiska naturalnego lub zmian demograficznych. Za pomocą mechanizmu funduszowego zamierzano rozwiązać rosnące problemy zadłużenia zagranicznego, restrukturyzacji określonych dziedzin gospodarki, ubezpieczeń społecznych funkcjonowania bądź służby zdrowia. W ten sposób wspierano także funkcjonowanie samorządu terytorialnego czy też systemu alimentacyjnego. To na fundusze przerzucono ciężar walki z kryzysem (BFG, Fundusz Rezerwy Demograficznej czy Fundusz Pracy), przy ich pomocy dystrybuowano także większość unijnej pomocy finansowej.

6. Gospodarka funduszowa w okresie transformacji składała się właściwie z konglomeratu jednostek i form organizacyjnych o nie do końca sprecyzowanym statusie prawnym. Można tu wspomnieć chociażby o powiatowych i gminnych funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej czy też usytuowanych „na pograniczu” sektora publicznego i prywatnego tworach organizacyjnych takich jak np. Fundusz Strefowy. W omawianym okresie fundusze stanowiły więc kategorię niejednorodną, gdyż mogły być osobami prawnymi, wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi, państwowymi lub samorządowymi funduszami celowymi, względnie podmiotami o charakterze administracyjno-cywilno-finansowymi (jak wspomniane agencje czy powstałe pod koniec PRL instytucje, takie jak FOZZ oraz Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle).

Świadczy to o niezwyklej elastyczności prawno-organizacyjnej tych form i próbach stosowania ich do dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Z drugiej strony mogło to rzutować na nie do końca stabilny i przemyślany stan konstrukcji gospodarki funduszowej, który wynikał jednak z dynamiki przemian społeczno-ekonomicznych w dobie transformacji. Przez cały okres minionego dwudziestolecia omawiana sfera podlegała nieustannym przemianom – jedno fundusze tworzone, inne znoszone bądź przekształcano.

7. Rozwój gospodarki funduszowej w Polsce po 1989 r. wynika więc z przemian ustrojowych i świadczy o przydatności jej form organizacyjnych dla rozwiązywania najbardziej newralgicznych, w tym także nowych problemów publicznych. Można tu wspomnieć o elastyczności i wieloletniości działania funduszy (realizowaniu celów w sposób ciągły), wyspecjalizowaniu ich administracji bądź wydajności mobilizowania zasobów na określony cel. Instytucje te okazały się użytecznym i elastycznym narzędziem finansowania wielu celów także z uwagi na mniejszą przydatność gospodarki budżetowej w tym względzie. Wynikało to z formalnych ograniczeń, większej podatności na załamania finansów publicznych czy silniejsze występowanie powiązań o charakterze politycznym. W dodatku fundusze pomagały w ukrywaniu deficytu budżetowego czy zapewniały realizację pewnych celów bez ryzyka zwiększania zadłużenia publicznego (i przekroczenia jego pułapu określonego w Konstytucji). Jak wskazałem w pracy, poza faktami zasilania tych instytucji w dotacje budżetowe niektóre z nich wspierały system budżetowy, w szczególności poprzez udzielanie mu pożyczek.

Warto zwrócić uwagę, że dokonujący się za pomocą funduszy rozwój debudżetyzacji polegał na systematycznym „traceniu” przez budżet finansowania kolejnych sfer aktywności publicznej. O trwałości tego procesu wydaje się świadczyć fakt „zatrzymania” przez gospodarkę funduszową właściwie każdej z tych dziedzin kosztem malejącej redystrybucji budżetowej. Przejawem utrwalenia się tych tendencji na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci jest zwłaszcza wydzielenie poza system budżetowy sfery ubezpieczeń społecznych na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Natomiast w okresie III Rzeczypospolitej wspomniany proces dotyczył zwłaszcza dziedziny ubezpieczeń zdrowotnych – mam tu na myśli utworzenie Kas Chorych, a następnie Narodowego Funduszu Zdrowia. Odwołanie się do zastosowania mechanizmu funduszowego w opisywanych przypadkach niewątpliwie świadczyło o niewydolności systemu budżetowego w zakresie rozwiązywania najbardziej newralgicznych problemów społeczno-ekonomicznych.

Jednocześnie wspomniane posunięcia w niezmiernie istotnym stopniu poszerzyły zakres gospodarki funduszowej, albowiem fundusze obsługujące wspomniane dziedziny należą do największych pod względem znaczenia finansowego instytucji w naszym kraju.

Przydatność istniejącego modelu gospodarki funduszowej wydaje się wynikać zarówno z ukształtowania go zarówno w toku trwającej całe dziesięciolecie praktyki funkcjonowania finansów publicznych, jak i bycia w gruncie rzeczy wyrazem kompromisu biurokratów, polityków i różnych grup społecznych.

W badanym okresie nie przedstawiono właściwie (nawet na gruncie rozważań teoretycznych) jakiś przekonujących, lepszych form gromadzenia i wydatkowania pieniądza publicznego, zaś alternatywy (np. środki specjalne) zakończyły się spektakularnymi niepowodzeniami. Nie oznacza to, że należy zaprzestać podejmowania prób poprawy funkcjonowania gospodarki funduszowej (choćby w zakresie koncepcji przedstawionych w V rozdziale). Można np. rozważyć, czy powołując dany fundusz nie należałoby stworzyć mechanizmu rozliczenia wykazanych w ramach jego gospodarki nadwyżek finansowych z budżetem bądź też określenie bardziej czasowych ram jego działania. Innym, potencjalnie nader pozytywnym rozwiązaniem, mogłaby być weryfikacja rezultatów osiągniętych w praktyce przez daną instytucję i ewentualne rozwiązanie danego funduszu w przypadku nie spełnienia pokładanych przy jego powołaniu nadziei.

Opisywanym procesom towarzyszyły niestety liczne negatywne zjawiska (scharakteryzowane również w V rozdziale), jednakże niewolne od nich były też inne jednostki sektora finansów publicznych (zarówno system budżetowy, jak i inne formy działalności pozabudżetowej).

Wspomniane uwarunkowania zdają się świadczyć o tym, że racjonalny ustawodawca dostrzegał i doceniał przydatność gospodarki funduszowej, nie respektując w praktyce chociażby zasady jedności budżetu. Zajmowane przez ustawodawcę stanowisko w kwestii tworzenia funduszy celowych może jednak zastanawiać, zważywszy na wspomniane fluktuacje polityki państwowej prowadzonej w omawianym obszarze problemowym.

8. W pracy podkreśla się fakt braku przejrzystej oraz pełnej regulacji omawianych instytucji w szeregu aktów prawnych. Można wspomnieć o kuriozalnym wręcz, wieloletnim utożsamianiu funduszy z rachunkiem bankowym i niewykorzystaniu bogatego dorobku teoretycznego mogącego służyć do właściwego określenia istoty tej instytucji. Wprawdzie ustawodawca poczynił w tej mierze pewne wysiłki (w szczególności na gruncie Prawa budżetowego z 1991 r.). Poprzez zdefiniowanie funduszu jako zadania państwowego, wyodrębnionego z budżetu i finansowanego w jego ramach oraz określenia podstawowych cech, w jakie wyposażono tego typu instytucje. Jednocześnie jednak państwowe fundusze celowe nie zostały wprost zaliczone do form gospodarki pozabudżetowej, ale ich zasoby zostały potraktowane jako środki pozabudżetowe, co sprawiło, że w końcu potraktowano je jako sposób powiązania z budżetem.

Poza tym okazało się, że podjęte w kolejnych latach działania zmierzające do uporządkowania podstaw normatywnych gospodarki funduszowej, polegające na próbach wdrożenia konstrukcji państwowego funduszu celowego napotykały na istotne problemy. Wynikały one przede wszystkim z braku jednoznacznego określenia przez ustawodawcę

kryteriów służących odróżnieniu państwowego i „zwykłego” funduszu celowego. W rezultacie definitywne określenie, które z nich miały charakter „państwowy”, stało się jednym z najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych problemów funkcjonowania sektora finansów publicznych.

Towarzyszył temu brak wdrożenia konsekwentnej polityki legislacyjnej zmierzającej do uporządkowania gospodarki finansowej funduszy. Żadnemu Ministrowi Finansów nie udało się zrealizować dyspozycji Prawa budżetowego w zakresie ustalenia w przepisach wykonawczych odpowiednich zasad, zaś przerzucenie tego obowiązku na poszczególnych ministrów i sposób jego realizacji na przestrzeni wielu lat ocenić należy nader krytycznie.

Ustawa o finansach publicznych z 1998 r. jednoznacznie zaklasyfikowała fundusze celowe po stronie form organizacyjnoprawnych jednostek sektora finansów publicznych, występujących także na poszczególnych szczeblach samorządu. Uwagę zwraca też fakt nieco lepszego nadzorowania działalności finansowej wielu jej jednostek (mimo wielu scharakteryzowanych przeszkód i trudności) w porównaniu z innymi podmiotami sektora finansów publicznych.

Niewątpliwie krytycznie należy ocenić przesunięcie szeregu najważniejszych instytucji (fundusze ekologiczne, PFRON, NFZ) poza regulację ustawy o finansach publicznych z 2009 r. W mniejszym stopniu dotyczy to funduszy BGK; działają one w miarę dobrze, bankowa kontrola jest tu efektywna, a ponadto władze nieprędko przestaną je wykorzystywać do ukrywania deficytu budżetowego.

9. Odnosi się wrażenie, że na rozwoju funduszy w omawianym okresie zaciążył brak czytelnej, długofalowej strategii ich wykorzystania i nieprzygotowanie odpowiednich rozwiązań normatywnych regulujących ich funkcjonowanie. Brakowi wyobraźni kolejnych ekip rządowych, ciągłym fluktuacjom w publicznej polityce finansowej towarzyszyła mizéria merytoryczna propozycji zmierzających do wskazania miejsca gospodarki funduszwowej. Nie zastanawiano się tu, czy zachowanie funduszy miało szerszy sens ekonomiczny i dlaczego władzom III RP nie udało się na trwale „wcielić” tych instytucji do budżetu (podobnie zresztą, jak miało to miejsce przed 1939 r. i w okresie PRL, kiedy to próbowano reformować gospodarkę raczej poprzez proces debudżetyzacji). W okresie po 1989 r. nie dociekano więc, czy fiasko „rebudżetyzacji” wynikało z przyczyn obiektywnych, czy też przesądziły o tym jedynie decyzje podejmowane na szczeblu politycznym.

Narzucenie funduszom zasad gospodarowania charakterystycznych dla budżetu może świadczyć o ograniczeniu tendencji decentralizacyjnych. Poglądy takie są przykładem częstego niesprawiedliwego i nieprawidłowego osądzenia ich roli i znaczenia w systemie finansowym. Stanowią też wyraz niedoceny specyfiki i skomplikowania ich funkcji, gdyż

ich zasoby i zadania (stricte budżetowe) wynikają z tego, że instytucje te z natury rzeczy muszą uzupełniać środki i cele budżetowe (parafiskalizm). W efekcie także w dobie transformacji często ich działalność mieściła się w zakresie typowych zadań budżetowych, których realizacja teoretycznie nie wymagała formy funduszowej, lecz chodziło tu o posługiwanie się decentralizacją dla rozluźnienia rygorów centralistycznych i uelastycznienia, zrationalizowania publicznej gospodarki finansowej.

W doktrynie prawa finansowego podkreśla się, że prowadzenie przez państwo publicznej gospodarki finansowej wymusza zapewnienie organom władzy wykonawczej dyskrecjonalnego władztwa finansowego. W jego ramach organy te mają działać w istocie nie na podstawie prawa, ale w jego granicach.¹²⁷² Jak się wydaje, ten aspekt realizacji władztwa finansowego w szczególnym stopniu dotyka funkcjonowania gospodarki funduszowej.

10. Prawdą jest natomiast, że fundusze nie tworzyły systemu, który z natury zakłada zwartość i logiczny związek poszczególnych elementów między sobą i z całością nadrzędną. Były one tworzone w różnych okresach, pod wpływem rozmaitych, odmiennych potrzeb i okoliczności. Nie zawsze przy tym wywiązywały się z powierzonych im zadań (w takim zakresie jak łagodzenie pewnych negatywnych zjawisk w rodzaju dekonunktury-por. np. Fundusz Pracy). W toku toczonej od wielu lat debacie publicznej i pod wpływem odbioru opinii wielu specjalistów można odnieść wrażenie, że to istnienie funduszy celowych jest „odpowiedzialne” za kryzys finansów publicznych, stanowi źródło napięć czy trudności w wielu obszarach działalności państwa. Podążając tym tokiem rozumowania można uznać, że lekiem na likwidację wspomnianego „zła” byłaby definitywna likwidacja wspomnianych tworów organizacyjnych.

Nie pomniejszając znaczenia niektórych omówionych w niniejszej pracy patologii pragnę zwrócić uwagę na to, że głównymi przyczynami obecnego fatalnego stanu finansów publicznych w Polsce są źle przeprowadzone reformy, złagodzeniu skutków których pewne fundusze służyły i służą. Można tu wskazać na KRUS i na Fundusz Rezerwy Demograficznej- notabene te „etatystyczne” instytucje osiągają dużo lepsze wyniki finansowe niż OFE, finansowane przecież za pomocą transferu składek dokonywanych przez ZUS.

Jak się wydaje, kryzys finansów publicznych może doprowadzić do coraz większego zróżnicowania sektora finansów publicznych, którego przejrzystości będzie sprzyjać konstrukcja państwowego funduszu celowego. Niepokój może natomiast budzić powstawanie rozmaitych instytucji „około funduszowych”, w których konstruowaniu wyobrażnia

¹²⁷² T. Dębowska-Romanowska, *Ustrojowe prawo finansowe*, (w:) *Prawo finansowe na przełomie wieków*, pod. red. A. Kosteckiego, Kraków 2000, s. 29.

ustawodawcy wydaje się nie mieć granic z uwagi na liczne problemy związane chociażby z ich kontrolą, (fundusze mimo wszystko wypadają lepiej).

Odnosi się wrażenie, że gdyby choć część wysiłków skierowanych na próby likwidacji gospodarki funduszowej została skierowana na opracowanie stosownych koncepcji i przepisów dotyczących jej funkcjonowania, wówczas osiągnięte w jej ramach rezultaty byłyby z pewnością dużo lepsze.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę, że w dobie poważnego kryzysu ekonomicznego i współczesnych przemian wiele znanych od stuleci instytucji prawnych wydaje się przeżywać poważny kryzys lub nawet zgoła zanikać (np. dotyczy to kapitału zakładowego, czeków, weksli czy hipoteki). Wspomniane prawidłowości wydają się nie zagrażać funduszom celowym, co wydaje się potwierdzać tezę, że stanowią one jeden z najtrwalszych i najbardziej uniwersalnych innowacji prawno-organizacyjnych w dziejach ludzkiej cywilizacji, co powinno być podkreślone w zakończeniu pracy o charakterze historyczno-prawnym.

Tabela nr 9. Ciągłość instytucjonalna polskiej gospodarki funduszowej na przestrzeni trwania kolejnych ustrojów państwowych w XVIII, XX i XXI stuleciu

I RP	II RP	III RP
1. Skarb rawski	Fundusz Obrony Narodowej	Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

2.Fundusz Długi Umarzający	Fundusz Skupu Pożyczek Państwowych	Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego
3. Fundusz Komisji Edukacji Narodowej	Fundusz taksy administracyjnej ogólnej	Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej

Źródło: opracowanie własne.

Tabela nr 10. Ciągłość instytucjonalna polskiej gospodarki funduszowej na przestrzeni trwania kolejnych ustrojów państwowych w XX i XXI stuleciu

II RP	PRL	III RP
--------------	------------	---------------

1.Państwowy Fundusz Drogowy	Fundusz Budowy Autostrad i Dróg Ekspresowych	Krajowy Fundusz Drogowy
2.Fundusz Skupu Pożyczek Państwowych	Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego	Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego
3. Inwalidzki kredytowy fundusz gospodarczy	Fundusz Rehabilitacji Inwalidów	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
4. Państwowy fundusz melioracyjny	Fundusz Ochrony Środowiska oraz Fundusz Gospodarki Wodnej	Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

5. Fundusz Obrony Narodowej	-	Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych
6. Fundusz Obrotowy Reformy Rolnej	Państwowy Fundusz Ziemi	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa
7. Fundusz hodowlany	Centralny Fundusz Postępu Rolniczego	Agencja Rynku Rolnego

8. Fundusz kredytu na popieranie wytwórczości roślinnej	Fundusz Rozwoju Rolnictwa	Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa
9. Fundusz pomocy instytucjom kredytowym	-	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
10. Państwowy fundusz gospodarczy	Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle	Agencja Rozwoju Przemysłu

11. Fundusz Bezrobocia/Fundusz Pracy	Terenowy Fundusz Aktywizacji Gospodarczej/ Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej	Fundusz Pracy
12. Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Fundusz Emerytalny	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
13. -	Fundusz Emerytalny Rolników	Kasa Rolniczego Społecznego Ubezpieczenia

14.Fundusz eksportowy	Fundusz Rozwoju Eksportu	Fundusz Rozwoju Eksportu
15. Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy	Fundusz aktywizacji małych miast	Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych
16. Fundusz Popierania Wiertnictwa Górnictwa Naftowego	Centralny Fundusz Oszczędnościowy Energii, Paliw, Surowców i Materiałów	Fundusz Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego

17.	-	Fundusz Postępu Technicznego	Fundusz Nauki i Technologii Polskiej
18.	-	Fundusz Nowych Uruchomień	Fundusz Kredytu Technologicznego
19.	Państwowy Fundusz Rozbudowy Miast	Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy

20. -	Fundusz Autorski Fundusz Literatury	Fundusz Rozwoju Twórczości
-------	--	-------------------------------

Źródło: opracowanie własne.

Aneks. Gospodarka funduszowa a problem obsługi zadłużenia zagranicznego

1.1. „Stary” FOZZ (okres lat 1985-1989)

1. Podjęty przez ekipę Edwarda Gierka u progu lat siedemdziesiątych forsowny program rozbudowy i unowocześniania potencjału gospodarczego (a także zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych polskiego społeczeństwa) za pomocą zaciągania kredytów w krajach zachodnich zakończył się pod koniec tej dekady spektakularnym krachem ekonomicznym.

Jego przejawem było przede wszystkim powstanie gigantycznych trudności ze spłatą rat (a nawet odsetek) od istniejących u zachodnich wierzycieli zobowiązań finansowych, które z całą jaskrawością wystąpiły od samego początku lat osiemdziesiątych. Stało się tak pomimo zawarcia z wierzycielami umów o restrukturyzacji tego zadłużenia, gdyż nikły potencjał eksportowy PRL pozwalał realnie jedynie na regulowanie mniej niż 50 % odsetek.¹²⁷³

W rezultacie niemal całkowitego zawieszania (de facto oznaczało to ogłoszenie bankructwa PRL) obsługi polskiego zadłużenia zagranicznego (z wyjątkiem spłat odsetek bankom prywatnym zrzeszonym w tzn. Klubie Londyńskim) Polska znalazła się w bardzo trudnym położeniu ekonomicznym. Nasz kraj został niemal całkowicie odcięty na długie lata od możliwości wspierania rozwoju gospodarczego poprzez szerszą współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i uzyskiwanie pożyczek na zachodnich rynkach finansowych. W rezultacie praktycznego odcięcia od zasilania finansowego nie można było sobie wyobrazić wdrożenia realnego programu reform gospodarczych, którego realizacja okazała się niezbędna w warunkach gwałtownego kryzysu i załamania ekonomicznego lat osiemdziesiątych.

2. Dążąc do osiągnięcia porozumienia z wierzycielami zachodnimi, polskie władze postanowiły zmienić dotychczasowy model realizacji swoich zagranicznych zobowiązań. Oznaczało to w praktyce konieczność poszukiwania nowych i bardziej wydajnych instrumentów mobilizacji środków publicznych na wspomniane cele. Zdecydowano się w tej mierze na odejście od dotychczasowej refundacji przez budżet państwa Bankowi Handlowemu kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego poprzez powołanie (już w 1985 r.) pierwotnej wersji Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o FOZZ podstawowym celem działania tej instytucji miało być zapewnienie warunków finansowych dla obsługi zadłużenia zagranicznego.

Ówczesny Minister Finansów przekonywał, że wskutek spadku wartości złotówki i różnic występujących pomiędzy stopą oprocentowania w kraju i na międzynarodowych rynkach finansowych obecne dochody budżetu nie wystarczą na pokrycie poważnego wzrostu wydatków złotych na obsługę zadłużenia zagranicznego. Jednocześnie specyficzny i długotrwały charakter tych wydatków przemawiać miał za ich wydzieleniem z budżetu oraz odrębnym prezentowaniem Sejmowi, stąd też rząd prezentuje parlamentowi projekt ustawy o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego łącznie z projektem bilansu płatniczego oraz

¹²⁷³ J. Jędruszek, *Polityczne i międzynarodowe uwarunkowania negocjacji dotyczących rozwiązania problemu zadłużenia*, Warszawa 1989, s.11 i n.

projektem uchwały w sprawie planu finansowego tego funduszu na 1986 r.¹²⁷⁴

Jednocześnie konstruując mechanizm finansowania działalności nowego funduszu ustawodawca postanowił o jego wyposażeniu w pierwszej kolejności w pozyskiwanie od tzw. jednostek gospodarki uspołecznionej wpływów o charakterze podatkowym. Na tego typu przedsiębiorstwa został nałożony obowiązek uiszczania na rzecz nowo powołanego funduszu wpłat z „części wyników przeszacowania wartości zapasów dokonywanego w związku ze zmianami cen urzędowych”. Jednocześnie wysokość tych obciążeń („na okresy wieloletnie”), a także ewentualnie („w szczególnie uzasadnionych wypadkach”) ulgi i zwolnienia od obowiązku ich uiszczania miały być określane w rozporządzeniach wydawanych przez Radę Ministrów.¹²⁷⁵ Rozwiązanie to było uzasadniane faktem finansowania w latach siedemdziesiątych inwestycji w wielu zakładach z kredytów zagranicznych.¹²⁷⁶ Jednostki gospodarki uspołecznionej musiały również wpłacać na rzecz funduszu do 2% wartości netto środków trwałych (dokonywanych z funduszy rozwoju lub innych funduszy przeznaczonych na finansowanie rozwoju tych jednostek).¹²⁷⁷

W dyskusji sejmowej zwracano uwagę na to, że rozwiązanie tego typu jest jednym z instrumentów polityki trudnego pieniądza i twardego finansowania, w ramach której następowało przywrócenie parametrów rachunku ekonomicznego.¹²⁷⁸ Wskazywano też na to, że wobec niedopuszczalności przerzucenia kosztów obsługi długu zagranicznego na społeczeństwo czy kosztowną próbę odłożenia skutków z obciążeń społecznych poprzez zwiększenie deficytu budżetowego bardziej racjonalne jest opodatkowania przedsiębiorstw. Wprawdzie mogło to ograniczyć ich możliwości rozwojowe, ale przemawiały za tym istniejące potencjalne możliwości akcji kredytowej ze strony banków i posiadanie przez te podmioty znacznych nadwyżek na cele rozwojowe.

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o FOZZ egzekwowaniu wspomnianych obciążeń ze strony przedsiębiorstw państwowych miało służyć stosowanie w tej materii wprost przepisów o zobowiązaniach podatkowych. W ust. 3 powołanego przepisu ustawodawca doprecyzował, że kontrolę terminowości i prawidłowości naliczeń tych wpłat miały sprawować urzędy i izby skarbowe właściwe ze względu na siedzibę podmiotu zobowiązanego do ich uiszczania.

¹²⁷⁴ Zob. wystąpienie Ministra Finansów S. Nieckarza na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 listopada 1985 r., spr. sten. z 3 posiedzenia Sejmu PRL IX kadencji, s. 12 (poniżej cyt. jako S. Nieckarz, wystąpienie...).

¹²⁷⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o FOZZ.

¹²⁷⁶ Uzasadnienie do projektu: Ustawy o funduszu obsługi zadłużenia zagranicznego, Druk sejmowy nr 13, Sejm PRL IX kadencji, Warszawa 1985.

¹²⁷⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o FOZZ.

¹²⁷⁸ Por. przemówienia posłów: W. Lewandowskiego i J. Lutomskiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 23 grudnia 1985 r., spr. sten. z 4 posiedzenia Sejmu PRL IX kadencji.

Natomiast w sytuacji nieprawidłowego naliczania wpłat lub opóźnień w ich dokonywaniu urzędy skarbowe były właściwe do ustalania właściwych obciążeń oraz odsetek za zwłokę, jak też do ściągania należności w drodze egzekucji administracyjnej.¹²⁷⁹

Ponieważ wpłaty przedsiębiorstw mogły okazać się niewystarczające dla realizacji spłat zadłużenia, FOZZ swoje dochody miał czerpać z pożyczek zagranicznych, uzupełniających dotacji z budżetu państwa oraz innych źródeł, określonych we właściwych, odrębnych przepisach rangi ustawowej.¹²⁸⁰

3. Wspomniane obciążenia podatkowe spotykały się z reakcją w postaci napływających do Ministerstwa Finansów nader licznych wniosków o udzielenie ulg, zwolnień podatkowych lub prolongatę terminów wpłat. Wystąpienia spotykały się jednak ze zdecydowaną odmową aparatu skarbowego i resortu finansów. Wystarczy wspomnieć, że kwota udzielonych ulg wyniosła 0,5 promila dochodów FOZZ w 1988 r. i nie miała praktycznie żadnego znaczenia dla możliwości płatniczych tej instytucji. W rezultacie, w świetle szacunków przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów, realizacja wpłat jednostek gospodarki społecznej w 1988 roku z tytułu części przeszacowanych zapasów i wartości netto środków trwałych przekroczyła nawet wysokość planowanych z tego tytułu wpływów.¹²⁸¹ Pomimo to zgromadzone w ramach FOZZ środki okazały się w rezultacie niewystarczające dla terminowego refundowania należności przez tę instytucję Bankowi Handlowemu kwot z tytułu wykonywania spłat zadłużenia zagranicznego, co potwierdziła przeprowadzona w BH w 1988 r. kontrola NIK.¹²⁸²

4. Wspomniane trudności miały dużo szersze przyczyny o charakterze zarówno finansowo-organizacyjnym, jak i makroekonomicznym. Wprawdzie omawiane kwestie wychodzą poza okres objęty przedmiotem rozprawy, celowe wydaje się przedstawienie tych uwarunkowań dla wskazania zagadnień kluczowych dla oceny możliwości rozwiązania problemu zadłużenia zagranicznego za pośrednictwem mechanizmu funduszu. Otóż już w odniesieniu do „starego” FOZZ BH wskazywał, iż refundacja poniesionych przez Bank kosztów obsługi polskiego długu państwowego ze środków funduszu następuje w niepełnym wymiarze i z

¹²⁷⁹ Tamże.

¹²⁸⁰ Art. 2 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o FOZZ. Zob. też: Uzasadnienie do projektu: „Ustawy o funduszu zadłużenia zagranicznego”, Druk sejmowy nr 13, Sejm PRL IX kadencji, Warszawa 1985.

¹²⁸¹ Pismo Departamentu Zagranicznego Ministerstwa Finansów z dnia 3 stycznia 1989 do Głównego Specjalisty Kontroli Państwowej w NIK Ewy Nerkowskiej na temat informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych przyjętych na naradzie w dniu 20 maja 1988 r., ASOW, zamieszczone w załączniku nr 1 do akt śledztwa V Ds. 228/93 przeciwko Grzegorzowi Żemkowi i innym, „Kontrola NIK od nr 1 do 4” (dalej cyt. jako załącznik nr 1), k. 175.

¹²⁸² Sprawozdanie z kontroli NIK: Skuteczność oddziaływania polityki pieniężno-kredytowej banków na przywracanie równowagi gospodarczej oraz umacnianie roli pieniądza przez Bank Handlowy SA w Warszawie, NIK, Warszawa 1988.

prawie rocznym opóźnieniem, co powodowało nadmierne obciążenie budżetu w okresach spłaty refinansowego zadłużenia. Wynikać to miało m.in. z umieszczania posiadanych przez fundusz zasobów na nieoprocentowanym rachunku w Narodowym Banku Polskim, co w oczywisty sposób przyczyniało się do zmniejszania wielkości środków, które mogły być przeznaczone na obsługę zadłużenia zagranicznego.¹²⁸³

Ponadto na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 1985 r. odsetki od rachunków krajowych w BH księgowane były w ciężar działalności FOZZ, a same kwoty (wpłacone w dewizach) były przeznaczane na poprawę bilansu płatniczego. Tym samym nie było możliwości ulokowania ich za granicą i zrefundowania dzięki prowadzeniu odpowiednich operacji zarobkowych ponoszonych kosztów odsetek, a w dodatku narastało tempo dewaluacji złotego, wynikające z podwyżek podstawowego kursu walut w złotych polskich-począwszy od 1987 r., kiedy to NBP zaczął stosować system kursów kroczących. W poprzednich latach, kiedy zmiany kursów były niewielkie i odnoszone były na konto rozliczeń długoterminowych z budżetem, środki funduszu ryzyka utworzonego w Banku Handlowym pokrywały z uzyskanej marży kursowej oraz dodatniego salda bieżących różnic kursowych w pełni ujemne saldo tych różnic.¹²⁸⁴

Zmiana reguł polityki kursowej wynikała z dokonywanej (zwłaszcza w drugiej połowy lat osiemdziesiątych) dewaluacji złotego poprzez stosowanie takiego kursu walut, który zapewniał opłacalność większości polskiego eksportu.¹²⁸⁵ Okazywało się to niezbędne dla sfinansowania obsługi zadłużenia zagranicznego oraz importu (służącego poprawie fatalnego zaopatrzenia rynku wewnętrznego), ale zarazem rodziło to nader negatywne konsekwencje ekonomiczne. Wspomniana polityka kursowa powodowała jednocześnie rozliczne perturbacje w zakresie rozliczeń transakcji eksportowych i importowych¹²⁸⁶ oraz drastyczne zwiększenie stanu zadłużenia zagranicznego (w świetle szacunków BH o ca 90 % w ciągu 1987 r. i dalsze blisko 40% w styczniu i lutym 1988 r.). W efekcie postępującego wzrostu należności FOZZ i budżetu państwa (coraz bardziej zadłużającego się w BH) oraz przyrostu odsetek Bankowi Handlowemu miało nawet grozić w nieodległej perspektywie bankructwo. Kierownictwo tej instytucji alarmowało, że utrzymywanie dotychczasowego systemu rozliczeń zmiany kursów

¹²⁸³ Por. pismo I zastępcy Prezesa Zarządu BH SA Antoniego Sali z dnia 29 października 1988 r. ustosunkowujące się do propozycji Ministerstwa Finansów w zakresie nowelizacji ustawy o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego z 1985 r. (załącznik nr 1), k.190-191.

¹²⁸⁴ Informuje o m.in. tym pismo skierowane przez zastępcę Dyrektora Departamentu Rachunkowości BH SA U. Mroczkowskiej do Dyrektora Departamentu Zagranicznego w Ministerstwie Finansów J. Sawickiego z dnia 20 IV 88 (znak RK-0501/355/88), zamieszczone tamże, s. 186.

¹²⁸⁵ S. Nieckarz, Wystąpienie..., s. 12.

¹²⁸⁶ Szerzej zob. pismo Dyrektora Departamentu Rachunkowości BH SA Jerzego Szczudlika z dnia 14 marca 1988 r., skierowane do Dyrektora Departamentu Handlu Zagranicznego i Obrotu Dewizowego w Ministerstwie Finansów Bogusława Kotta (załącznik nr 1), k. 187-188.

walut obciążało budżet centralny, podczas gdy równolegle z tego tytułu w przedsiębiorstwach handlu zagranicznego powstawały nieuzasadnione zyski (po części jednak następnie odbierane przez ten budżet w postaci podatków).¹²⁸⁷

W związku z dramatycznym narastaniem zobowiązań FOZZ wobec BH (oraz ich regulacją z ponad rocznym opóźnieniem) z tytułu refundacji obsługi długu państwowego, jego Zarząd w 1988 r. podjął decyzję o naliczaniu odsetek na poziomie oprocentowania rachunku lokacyjnego BH w NBP oraz postanowił o zerwaniu z praktyką przekazywania na poczet dochodów funduszu odsetek od lokaty BH w NBP. Przyczyną tej decyzji miało być nieuzasadnione przelewanie kwoty odsetek między bankami (z NBP na bieżący rachunek BH, z BH na rachunek FOZZ w NBP, z NBP do BH jako refundacja kosztów obsługi kredytów zagranicznych) oraz przetrzymywanie ich na nieoprocentowanym koncie FOZZ w NBP.¹²⁸⁸

5. Istotną przyczyną trudności finansowych „starego” FOZZ wydaje się być również nałożony na tę instytucję obowiązek obsługiwanie z posiadanych przez nią środków kredytu udzielonego na realizację gazociągu Jamburg-zachodnia granica ZSRR i innych obiektów na terenie tego państwa.¹²⁸⁹

Powołany w 1989 r. nowy Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego był bezpośrednim kontynuatorem większości zadań „starego” FOZZ (w szczególności związanych z finansowaniem tak zwanego „zadania jamburskiego”).¹²⁹⁰ Pod wspomnianym pojęciem kryło się w istocie kredytowanie przez Polskę (na podstawie umowy międzyrządowej zawartej pomiędzy PRL a ZSRR) realizacji szeregu inwestycji na terenie Związku Radzieckiego. Chodziło tutaj o budowę gazociągu magistralnego, walcowni metali w Magnitogorsku oraz obiektów elektrowni atomowych, przy czym spłata wspomnianego kredytu miała być dokonywana przez stronę radziecką począwszy od 1989 r. w postaci dostaw gazu.¹²⁹¹

Dyrektor Generalny nowego funduszu (kontynuującego wspomniane zadania) Grzegorz Żemek zwracał w 1990 r. uwagę na fakt nierozpoczęcia w terminie (z powodu niepodpisania stosownych umów) spłaty tego kredytu poprzez rozpoczęcie dostaw gazu oraz konieczność

¹²⁸⁷ Pismo Prezesa Zarządu BH SA Tadeusza Barłowskiego z dnia 7 kwietnia 1988 r. (skierowane do Ministra Finansów Andrzeja Wróblewskiego), załącznik nr 1, k. 179-180.

¹²⁸⁸ Por. pismo Dyrektora Departamentu Rachunkowości BH SA Jerzego Szczudlika z dnia 14 marca 1988 r., skierowane do Dyrektora Departamentu Zagranicznego Ministerstwa Finansów, J. Sawickiego (załącznik nr 1, k. 184-185).

¹²⁸⁹ Zob. pismo I zastępcy Prezesa Zarządu BH SA Antoniego Sali z dnia 29 października 1988 r....

¹²⁹⁰ Por. np. pismo Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka z 12 września 1989 r. (sygnatura RBB/60/89) do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Sławomira Marczuka (załącznik nr 22, k. 67), plan dochodów i wydatków funduszu na latach 1990 i 1991 (ASOW, załącznik nr 21, k. 97 i n.) oraz w szczególności protokół nr 14 z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 30 kwietnia 1990 r....

¹²⁹¹ Zob. pismo Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka z dnia 4 kwietnia 1990 r. (sygn. RBB (94) 90) do Dyrektora Departamentu Kontroli Dewizowej Ministra Finansów (ASOW, Akta sprawy FOZZ, załącznik nr 21, k.132 i n.- poniżej cyt. jako załącznik nr 21...).

renegocjacji umowy z uwagi na jej niekorzystny charakter dla interesów strony polskiej. Chodziło tutaj m. in. o zaliczenie do kwoty kredytu zrealizowanych dostaw i usług nie z chwilą ich dostarczenia, lecz od momentu podpisania dokumentu o przejęciu całości obiektów do eksploatacji. Inną sygnalizowaną nieprawidłowością było niezabezpieczenie w ramach zawartego kontraktu warunków regresu kredytodawców do kredytobiorców (podczas gdy wspomniane dostawy gazu stanowiły oddzielny import, za który trzeba było płacić). Tym samym treść zawartych umów nie stwarzała żadnego realnego zabezpieczenia interesów polskiej strony z tytułu realizacji przez nasz kraj inwestycji na terenie ZSRR.¹²⁹²

6. Grzegorz Żemek zwracał również uwagę na rzekomo liczne, wieloletnie nieprawidłowości w zakresie zawyżaniu kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego. Miały one polegać na księgowaniu na koncie „starego” FOZZ w BH (formalnie zarządzanemu przez Ministra Finansów, a wykorzystywanemu przez Bank Handlowy) szeregu wątpliwych operacji finansowych tego banku. W ten sposób ewidencjonowano wszelkie straty poniesione na operacjach własnych wspomnianej instytucji (np. z tytułu udzielonych kredytów dewizowych) oraz wszelkie koszty prowadzenia kont za granicą (choć nie służyły one obsłudze zadłużenia zagranicznego przez BH). Utrzymywanie się tego typu praktyk w dłuższej (wieloletniej) perspektywie miało prowadzić w rezultacie do powstania katastrofalnej sytuacji w sferze finansów publicznych.¹²⁹³ Były Dyrektor Generalny wskazywał bowiem, że wspomniane działania (obciążające FOZZ i pośrednio budżet państwa) trwały na przestrzeni wielu lat (to jest co najmniej w okresie lat 1972-1988). Pełniąc funkcję banku dewizowego państwa w PRL Bank Handlowy zajmował pozycję monopolisty w sprawach rozliczeń z zagranicą, co miał wykorzystywać do stworzenia nieprzejrzystego systemu finansowania obsługi zadłużenia zagranicznego (wynikającego także z powstawania różnic kursowych dotyczących kwot zrestrukturyzowanych kredytów obsługiwanych przez BH). W ten sposób, w wieloletniej perspektywie powstała przysłowiowa „czarna dziura”, złożona z długoterminowych zobowiązań budżetu państwa wobec BH, w istocie rzeczy złożona z wszelkich płatności, które zdaniem Banku, powinny być poniesione przez budżet lub wiązały się z obsługą zadłużenia zagranicznego. W ocenie Grzegorza Żemka w praktyce „wrzucano” tam szereg „dziwnych” rozliczeń (także z krajami Trzeciego świata czy z ZSRR). Ze względu na swoją wysokość „czarna dziura” (były Dyrektor Generalny FOZZ szacował jej wielkość na

¹²⁹² Tamże. Szerzej na temat ekonomicznych aspektów uzależniania Polski od Związku Radzieckiego por. w szczególności J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 2006, s. 86 i n. Jak się wydaje (w nawiązaniu do terminologii używanej przez autorkę) wspomnianą umowę oraz działalność „starego FOZZ” można określić mianem instytucjonalnych kanałów realizacji imperialnej polityki uzależniania satelitów ZSRR.

¹²⁹³ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego..., s. 691-692.

kilkaset bilionów złotych w latach 1972-1988-według cen na 1991 r.) i sposób jej rozliczenia (zarejestrowania) miała stanowić jeden z najistotniejszych problemów dotyczących utrzymania równowagi bilansu państwa. Natomiast w latach 1989-1990 do powiększania wspomnianych wielkości miał przyczyniać się przyrost środków wypłacanych za granicę w ramach obsługi zagranicznego zadłużenia przez BH.¹²⁹⁴

Według wyjaśnień Grzegorza Żemka wspomniane nieprawidłowości miały w rezultacie przyczynić się do tego, że BH, bojąc się konsekwencji ujawnienia kilkunastoletnich praktyk „wrzucania” w długoterminowe należności od budżetu państwa wszystkich strat i innych „niewygodnych” obciążeń sektora bankowego, paraliżował przekazanie „nowemu” FOZZ całości dokumentacji dotyczącej obsługi kredytów zagranicznych, w tym zwłaszcza mającej związku ze wspomnianą „czarną dziurą”.¹²⁹⁵

Fakt istnienia długoletnich („historycznych”) nieprawidłowości w kwestiach dotyczących rozliczenia obsługi kredytów zagranicznych został potwierdzony w toku kontroli FOZZ przez NIK. Kontrolujący zwrócili też uwagę na wystąpienia prezesa NBP na początku 1989 r. wskazującego na lukę prawną uniemożliwiającą prawidłowe dokonywanie rozliczeń zagranicznego zadłużenia państwa.¹²⁹⁶

W opinii Grzegorza Żemka Narodowy Bank Polski nie wykonywał swoich ustawowych obowiązków z uwagi na to, że w praktyce nie dbał o zapewnienie właściwej kontroli państwa nad wywozem kapitału za granicę i zezwolił poprzez luki w przepisach lub brak odpowiedniej kontroli na taki eksport. Przedstawiciele banku centralnego mieli niechętnie patrzeć na działalność FOZZ ze względu na to, że potencjalnie fundusz ten miał być zasilany w pozabudżetowe środki pochodzące ze źródeł stanowiące bezpośrednie potwierdzenie iluzoryczności (lub właściwie nieistnienia) kontroli ze strony NBP.¹²⁹⁷

6. Finansową sytuację Banku Handlowego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pogarszało niewątpliwie powstałe w poprzednim okresie zadłużenie zagraniczne, które nadal obciążało bilanse tej instytucji. Było to konsekwencją posiadania przez nią w PRL wspomnianego nieformalnego monopolu w zakresie obsługi polskiego handlu zagranicznego, ale także bycia stroną w umowach kredytowych. W efekcie bank ten zaciągał na szeroką skalę zobowiązania finansowe na rzecz państwa i przedsiębiorstw, a po 1989 r. uczestniczył w rozmowach o redukcji polskiego długu oraz w obsłudze jego

¹²⁹⁴ G. Żemek, Pismo z dnia 15 kwietnia 1991 r....

¹²⁹⁵ Pismo G. Żemka (z dnia 27 lutego 1991 r.) zatytułowane: Wyjaśnienia dla potrzeb kontroli NIK (zamieszczone tamże). Szerzej o tych kwestiach piszę w kolejnym podrozdziale.

¹²⁹⁶ Protokół z kontroli FOZZ....

¹²⁹⁷ G. Żemek, Pismo z dnia 15 kwietnia 1991 r...

restrukturyzacji.

Kontrakty te były zawierane w ten sposób, że Bank Handlowy jako kredytobiorca nie mógł się pozbyć zobowiązań, co stworzyło problemy z ich realizacją. Gdy więc w 1990 r. „oddzielono kasę banku od państwowej, BH nie mógł oświadczyć, że za długi odpowiada wyłącznie Ministerstwo Finansów”.¹²⁹⁸

Jeszcze w okresie istnienia „starego” FOZZ Bank Handlowy podejmował próby w zakresie „poprawy” działalności tej instytucji na rzecz obsługiwanego zadłużenia zagranicznego. W szczególności kierownictwo BH proponowało wyksięgowanie z pasywów Banku stanu zadłużenia państwowego w kredytach refinansowanych i przeniesienie ich do ewidencji pozabilansowej, gdzie dotychczas ujmowano kredyty państwowe. Tym samym BH dążył do tego, by kwota tych kredytów znalazła odzwierciedlenie w corocznych planach wydatków państwa. Polegać to miało na ujmowaniu kwot zaległości FOZZ wobec BH (na koniec danego roku w ustawie budżetowej) celem „przymuszenia” funduszu do refundacji tych kwot w roku budżetowym, którego dotyczyła dana ustawa budżetowa. Jednocześnie bank proponował wyksięgowanie równowartości kredytów państwowych w złotych (zmniejszając tym samym należności banku od budżetu i FOZZ), co miało spowodować zmniejszenie zadłużenia budżetu w BH i przeciwdziałać narastaniu tego typu zobowiązań w przyszłości, a także znacznie poprawić bilans Banku.¹²⁹⁹

7. Pomimo odnotowania osiągnięć o charakterze fiskalnym w zakresie gromadzenia środków na obsługę zadłużenia, wobec skali istniejących wyzwań, FOZZ w swoim dotychczasowym kształcie z przedstawionych przyczyn nie nadawał się do bieżącego wykonywania powierzonych mu zadań.

Zasadnicze przyczyny miały jednak charakter makroekonomiczny i związane były z dewaluacją złotego w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, co miało stymulować eksport, poprawić bilans płatniczy i stan zaopatrzenia rynku wewnętrznego poprzez zwiększenie importu. Równolegle jednak wzrastały koszty obsługi długu zagranicznego i zaległości FOZZ wobec Banku Handlowego. Bank spłacał dług w dewizach, które odkupywał od krajowych instytucji (głównie zajmujących się eksportem przedsiębiorstw handlu zagranicznego) za złote uzyskane z funduszu po kursie nie aktualnym, ale przeszłym (tzn. z okresu zaciągania pożyczki). Dlatego też w ostatecznym efekcie ewentualna różnica kursowa pokrywane musiała być ze źródeł znajdujących się w dyspozycji Ministerstwa Finansów, a więc tym

¹²⁹⁸ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Bank Handlowy w Warszawie S.A. Zarys dziejów 1870-1995*, Warszawa 1995, s. 206-207.

¹²⁹⁹ Pismo Prezesa Zarządu BH S.A. Tadeusza Barłowskiego z dnia 7 kwietnia 1988 r. (skierowane do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Andrzeja Dorosza), załącznik nr 1, k. 181-182.

samym musiała ona być pokrywana przez budżet poprzez zwiększenie kwoty dotacji przydzielanych na funkcjonowanie Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. Musiało to wywoływać jednak negatywne następstwa ekonomiczne (podobnie zresztą jak dążenie do zwiększenia opodatkowania jednostek gospodarki społecznej). Podobne skutki rodzić miało także ewentualne pokrywanie istniejącego niedoboru z rachunku lokacyjnego BH w NBP, gdyż miało to odbić się ograniczeniem kredytów dla przedsiębiorstw.¹³⁰⁰

Wobec podejmowanych u schyłku lat osiemdziesiątych prób wkroczenia na drogę budowy gospodarki rynkowej w Polsce niezbędne okazało się znalezienie trwałego porozumienia z zachodnimi wierzycielami. Było to jednak niemożliwe w sytuacji utrzymywania się istotnych nieprawidłowości w sferze wzajemnych rozliczeń pomiędzy budżetem, FOZZ i BH.

Kluczem do rozwiązania katastrofalnej sytuacji finansowej musiała być zmiana statusu prawnego i organizacyjnego Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. Dlatego też, poszukując wyjścia z tej arcytrudnej sytuacji (którą-według wyjaśnień uzyskanych przez Grzegorza Żemka od wiceministra finansów Janusza Sawickiego-należało „przysypać trocinami”)¹³⁰¹ na początku 1989 r. przystąpiono do prac nad stworzeniem nowego funduszu celowego. Powstał on na „bazie” nie rozliczonych płatności „starego” FOZZ z BH (z tytułu spłat zadłużenia w poprzednich latach), gdyż powołany w tym celu (na mocy decyzji Ministra Finansów) zespół ograniczył się do stwierdzenia, że utworzenie nowego FOZZ stwarza dogodną okazję do pełnego uporządkowania tej sprawy.¹³⁰²

Warto przywołać w tym miejscu komentarz G. Żemka stwierdzającego, że wskutek braku bilansu otwarcia lokata BH w NBP mająca stanowić jedną z podstawowych źródeł dochodów „nowego” FOZZ (która przy kursie dolara z 1982 r. stanowiłaby w osiem lat potem równowartość około 1,3 bln złotych) została właściwie skonsumowana, zaś wspomniany zespół sprawę rozliczeń pozostawił właściwie poza sferą swego zainteresowania.¹³⁰³

1.2. „Nowy” FOZZ (okres lat 1989-1991)

1.Tworząc nowy fundusz zmierzano do poszerzenia efektywności jego funkcjonowania poprzez wprowadzenie stałych i pewnych źródeł zasilania finansowego na potrzeby obsługi

¹³⁰⁰ J. Jędruszek, *Polityczne i międzynarodowe uwarunkowania...*, s.48-49.

¹³⁰¹ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego..., s. 691-692.

¹³⁰² Protokół z kontroli FOZZ....

¹³⁰³ G. Żemek, *Pismo z dnia 15 kwietnia 1991 r....*

zadłużenia zagranicznego. W uzasadnieniu do projektu nowej ustawy wskazywano na konieczność zmiany przepisów w celu zapewnienia odpowiednich źródeł dochodów FOZZ oraz stworzenia warunków formalno-prawnych umożliwiających sprawną obsługę długu. Miało to odbywać się w szczególności poprzez poszukiwanie nowych źródeł dochodu tej instytucji oraz dokonywanie operacji finansowych (także zagranicą).¹³⁰⁴

Wspomnianym celom miało służyć ustanowienie potencjalnie wydajnych możliwości pozyskiwania dochodów w postaci zagranicznych pożyczek państwowych i wpływów z emisji obligacji.¹³⁰⁵ Głównym instrumentem miało być jednak uzyskiwanie dotacji (określanych w stałej wielkości) w corocznie uchwalanej ustawie budżetowej (co stanowiło niejako nawiązanie do przedstawionych wyżej koncepcji BH) i to w stopniu nie dotyczącym żadnej innej jednostki publicznej.¹³⁰⁶

Dotacje okazały się koniecznością wobec gromadzenia przez fundusz wpływów niedostatecznych do zakresu jego działalności związanej z refundacją Bankowi Handlowemu kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego. Jak wspomniałem, ich wykorzystanie zostało pierwotnie przewidziane przez ustawodawcę w ustawie o FOZZ z 1985 r. W praktyce jednak system ten nie działał prawidłowo; w ich realizacji występowały poważne zakłócenia, a w dodatku pomiędzy BH a FOZZ wystąpił szereg nieprawidłowości (m.in. powodujących w konsekwencji brak uzgodnień sald należności i zobowiązań zagranicznych).¹³⁰⁷ Dotychczasowa obsługa zadłużenia miała okazać się nie tylko niewystarczająca, ale również prowadziła do zaciemnienia rzeczywistego obciążenia budżetu państwa obsługą zadłużenia.¹³⁰⁸

Całkowicie natomiast zrezygnowano (mimo osiągnięcia przedstawionych wyżej efektów) z pobierania specjalnych podatków od jednostek gospodarki społecznej.¹³⁰⁹ Uznano bowiem, że prowadzenie specjalnej, stałej kontroli właściwości i terminowości tych wpłat

¹³⁰⁴ Uzasadnienie projektu „Ustawy o funduszu obsługi zadłużenia zagranicznego”, Druk sejmowy nr 394, Sejm PRL IX kadencji, Warszawa 1988, s.1 (poniżej cyt. jako uzasadnienie ustawy o FOZZ 1988...).

¹³⁰⁵ Por. podrozdział 4.1.

¹³⁰⁶ Zgodnie z ustawami budżetowymi na lata 1989 r. (Dz. U. Nr 7 poz.45) oraz 1990 dotacja ta stanowiła odpowiednio: 3,34 % oraz 3,6 % wydatków całego ówczesnego budżetu. Godnym podkreślenia jest, że stanowiło to znacznie więcej niż przeznaczono wówczas w szczególności na finansowanie nauki oraz szkolnictwa wyższego, administracji i wymiaru sprawiedliwości czy też funkcjonowanie sfery ubezpieczeń społecznych. Porównaj w tej mierze np. art. 1 ust. 2 pkt 5,7, 10 i 12 z pkt 13 (dotacja na FOZZ) ustawy budżetowej z 1989 r.

¹³⁰⁷ Protokół z kontroli FOZZ..., s.15.

¹³⁰⁸ Zob. notatkę Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka (brak daty i adresata) na temat niektórych spraw związanych z polskim zadłużeniem, zamieszczoną w załączniku nr 22, k. 191 (poniżej cytowane jako G. Żemek, Notatka).

¹³⁰⁹ Jak się wydaje, wprowadzenie odmiennych rozwiązań wiązało się to także z przejściem na drogę budowy gospodarki rynkowej i usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych.

przez urzędy skarbowe nie jest celowe, a poniesione nakłady pracy i koszty nie byłyby ekwiwalentne do osiągniętych wyników.¹³¹⁰ Wprowadzenie nowej ustawy zmierzało więc do uniknięcia utrzymywania jednoczesnego zasilania ze środków przedsiębiorstw (co budziło ich zastrzeżenia) oraz z dotacji budżetowej. Oznaczało to w praktyce, że prawie wszystkie wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego będą wykazywane w budżecie, co miało odzwierciedlać rzeczywisty stan zobowiązań państwa.¹³¹¹

W dyskusji sejmowej zwracano uwagę na to, że rozwiązanie tego typu tworzy formalno-prawne warunki dla usprawnienia obsługi długu zagranicznego i zarazem upraszcza system podatkowy poprzez zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw. Wskazywano też na brak innych efektywnych metod realizacji tego celu. I chociaż przesunięcie z jednostek gospodarki uspołecznionej na wszystkich podatników obowiązku ponoszenia wspomnianych obciążeń fiskalnych było niewątpliwie dotkliwe dla obywateli, to jednak wyrażano też nadzieję, że efektywne operowanie funduszem zmniejszy ten ciężar.¹³¹²

2. Projekt nowej ustawy poszerzył też możliwości samodzielnego działania FOZZ jako instytucji wyposażonej w przymiot osoby prawnej i mogącej tym samym występować samodzielnie w obrocie i zaciągać zobowiązania we własnym imieniu. Godnym podkreślenia jest przy tym, że „stary FOZZ” stanowił jednostkę organizacyjną (fundusz celowy) resortu finansów, którego kontem bankowym zarządzał formalnie Minister Finansów za pośrednictwem Banku Handlowego. Natomiast powołany w lutym 1989 r. pod tą samą nazwą fundusz stanowił odrębną i samodzielną jednostkę organizacyjno-gospodarczą posiadającą osobowość prawną oraz wyposażoną we własne organy w postaci Zarządu i Rady Nadzorczej, przy czym za zobowiązania tej instytucji odpowiedzialność ponosił Skarb Państwa. We wspomnianym uzasadnieniu do projektu ustawy o FOZZ wskazywano, że nadanie osobowości prawnej umożliwi lepszą obsługę długu, a zwłaszcza pozyskiwanie nowych dochodów przez prowadzenie różnego rodzaju operacji gospodarczych (w tym także finansowych).¹³¹³

3. Oficjalnym celem utworzenia FOZZ¹³¹⁴ miało być gromadzenie oraz gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na obsługę zadłużenia zagranicznego, a także przejęcie od banków (w szczególności BH) prowadzenia tej działalności. W myśl art. 5 ust. 1 omawianej ustawy fundusz miał przeznaczać posiadane w walucie polskiej oraz w walutach

¹³¹⁰ Uzasadnienie ustawy o FOZZ 1988..., s.1.

¹³¹¹ Tamże.

¹³¹² Por. przemówienia posłów: Z. Skakuja i J. Sendlewskiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 15 lutego 1989 r., spr. sten. z 43 posiedzenia Sejmu PRL, IX kadencji, s. 18 i n.

¹³¹³ Uzasadnienie ustawy o FOZZ 1988..., s.1.

¹³¹⁴ Art. 1 ust. 2 ustawy o FOZZ z 1989 r.

obcych zasoby na spłatę długu państwa polskiego.

W praktyce jednak realizacja wspomnianych obowiązków ustawowych od samego początku przybrała w dużej mierze charakter fikcyjny. Przede wszystkim trzeba stanowczo stwierdzić, że w rzeczywistości nie było żadnej potrzeby powoływania FOZZ jako instytucji przeznaczonej do obsługi zadłużenia zagranicznego, gdyż w dominującej części fundusz był w swoich ustawowych i statutowych zadaniach zastępowany przez Bank Handlowy. To właśnie ta instytucja wykonywała funkcję ewidencji wspomnianej obsługi oraz administrowała specjalnie wyodrębnionymi w jej ramach specjalnymi rachunkami, z których spłacane było zadłużenie zagraniczne Polski. FOZZ nie mógł więc przejąć zadań związanych z realizacją harmonogramu spłaty tego długu (a więc obsługi tak zwanych „preliminarzy sztywnych płatności”), zaś aktywa przeznaczone na obsługę zadłużenia były wprowadzone do jego ewidencji w sztuczny sposób. Rozwiązania ustawowe w praktyce przyczyniły się do powstania szeregu istotnych trudności w zakresie dokonywania rozliczeń funduszu z BH z tytułu obsługi przez ten bank zadłużenia zagranicznego. Odbywało się ono w formie dokonywania za granicę w ramach płatności sztywnych lub rozliczeń BH z przedsiębiorstwami handlu zagranicznego (w formie indywidualnych decyzji) oraz w ramach umów kredytowych z innymi państwami (takich jak wspomniany kredyt udzielony ZSRR, a także takim krajom jak Libia czy Irak).

Ponadto w istocie rzeczy nigdy nie zrealizowano zamierzeń polegających na skoncentrowaniu w ramach jednej instytucji wszelkich działań na rzecz obsługi i redukcji zadłużenia zagranicznego. W tych kwestiach w dalszym ciągu bowiem działały rozmaite agendy państwa (jak wspomniałem, bieżącą obsługę prowadził Bank Handlowy), natomiast negocjacje dotyczące redukcji polskiego długu zagranicznego prowadziło Ministerstwo Finansów. Równolegle omawiana instytucja nie mogła być włączona do rokowań ustalających zasady realizacji zaciągniętych zobowiązań. Były one bowiem ustalane na podstawie umów międzynarodowych oraz zawieranych z poszczególnymi wierzycielami, w tym z bankami komercyjnymi. Ponadto ze względu właśnie na toczące się negocjacje dotyczące restrukturyzacji polskiego zadłużenia zagranicznego prowadzone przez FOZZ operacje musiały być prowadzone z zachowaniem ostrożności, dyskrecji oraz ścisłego przestrzegania tajemnicy bankowej i handlowej. Miało to spowodować, że działalność tej instytucji nie powinna być przedmiotem zbyt szczegółowych komentarzy w środkach masowego przekazu.¹³¹⁵

4. Podobnie jednak jak w poprzednim okresie, również nowy fundusz w rezultacie nie

¹³¹⁵ G. Żemek, Notatka..., k. 192 i n.

otrzymywania wystarczających dotacji budżetowych i niewykazywania się odpowiednimi dochodami z tytułu prowadzonej działalności własnej wykazywał zaległości w dokonywaniu rozliczeń z BH i przedsiębiorstwami. Ponownie zaczęło to skutkować naliczaniem odsetek za zwłokę (dotkliwych zwłaszcza w relacjach z tym bankiem z racji na ich wielkość), które w konsekwencji musiały być płacone przez budżet w postaci przydzielanych dotacji.¹³¹⁶

Niewątpliwie na stanie wzajemnych relacji obu instytucji zaciążyło także utrzymywanie skomplikowanego i trudnego do zweryfikowania stanu rozliczeń pomiędzy nimi. Przy powołaniu nowego funduszu nie wypełniono postanowienia zawartego w art. 14 ust. 3 nowej ustawy o FOZZ, w myśl którego w terminie do dnia 30 grudnia 1989 r. miano dokonać rozliczeń z Bankiem Handlowym z tytułu dokonanych przez ten bank spłat zadłużenia zagranicznego.¹³¹⁷

Skomplikowany sposób dokonywania wzajemnych rozliczeń w oczywisty sposób przekładał się na jakość relacji Polski z zagranicznymi kontrahentami i wierzycielami. Wspomniane problemy dotyczyły w szczególności utrzymania płynności na rachunkach prowadzonych w BH SA celem obsługi zadłużenia oraz wyrównania tej instytucji kosztów prowadzenia wspomnianych operacji, przy czym FOZZ refundować miał także te z nich, które dokonano w oparciu o niezwerifikowaną dokumentację.¹³¹⁸

Kierownictwo funduszu nie przedstawiało Radzie Nadzorczej odpowiednio przygotowanych informacji na temat jego rozliczeń z BH i budżetem z tytułu obsługi zadłużenia nie realizując przy tym ustaleń Rady w tym zakresie.¹³¹⁹

Podstawową przyczyną nieprzyjęcia przez Radę Nadzorczą bilansu za 1989 r. (co w istotnym stopniu przyczyniło się do podjęcia decyzji o postawieniu funduszu w stan likwidacji) były krytyczne uwagi co do układu merytorycznego i sum bilansowych. Zasadnicze wątpliwości budziła tu kwota 2, 3 bln złotych zobowiązań FOZZ wobec Banku Handlowego z tytułu

¹³¹⁶ Zob. pismo Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka z dnia 12 września 1989 r. (sygnatura RBB/60/89) do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Sławomira Marczuka, w którym zawarta jest propozycja nie wypłacania w rozliczeniach z Bankiem Handlowym odsetek od zadłużenia zagranicznego w sytuacji nie dysponowania przez fundusz wystarczającym pokryciem dla regulacji jego zobowiązań wobec tego banku (załącznik nr 22..., k. 67 i n.)

¹³¹⁷ Zob. notatkę Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka z dnia 26 sierpnia 1989 r. (sygnatura RBB/ZD/89) w sprawie rozliczenia wzajemnych zobowiązań i nakładów pomiędzy FOZZ i Bankiem Handlowym z tytułu kredytów zagranicznych (zamieszczona tamże, k. 69 i n.). Por. też załączony do niniejszego aneksu podrozdział 1.2.

¹³¹⁸ Wskazuje na to chociażby bogata dokumentacja zamieszczona w załącznikach nr 21 oraz 22. Zob. chociażby zastrzeżenia dotyczące rozliczeń z BH zawarte w pismach Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka: z maja 1989 r. do Departamentu Rachunkowości tego banku (załącznik nr 22..., k. 8 i n.) oraz z dnia 30 marca 1990 r. do przewodniczącego Rady Nadzorczej FOZZ Janusza Sawickiego (tamże, k. 17 i n.). Por. również protokół nr 3 z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 24 kwietnia 1989 r. (zamieszczona tamże, k. 208 i n.).

¹³¹⁹ Zob. np. protokół z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 3 kwietnia 1990 r. (, załącznik nr 22..., k.134-135).

spłaty przez tę instytucję długu państwowego. W rezultacie RN zaleciła wprowadzenie otwarcia jako „wstępu” do bilansu rocznego funduszu i uczyniła odpowiedzialnym za sporządzenie poprawionej wersji następcę Dyrektora Generalnego tej instytucji.¹³²⁰ Tymczasem powołanie FOZZ było uzasadniane właśnie koniecznością zmiany systemu rozliczeń BH z budżetem państwa (związanych z zadłużeniem zagranicznym) oraz dążeniem do skoncentrowania działań na rzecz obsługi i redukcji zadłużenia w jednej instytucji, która powinna kompleksowo sterować tego typu działaniami. Nowo powołany fundusz miał w szczególności uporządkować kontrolę zaciągania kredytów zagranicznych (poprzez stworzenie w tej mierze odpowiedniego centralnego rejestru) oraz uczestniczyć w windykacji trudno ściągalnych należności polskich przedsiębiorstw handlu zagranicznego od niektórych partnerów zagranicznych.¹³²¹

5. Fikcyjny charakter miało również nałożone przez ustawodawcę zobowiązanie FOZZ do prowadzenia księgi zobowiązań i należności Państwa z tytułu zagranicznych kredytów i gwarancji państwowych.¹³²² Fundusz nie dysponował bowiem odpowiednią kadrami, faktycznymi środkami czy nawet stosownym pomieszczeniem dla wykonywania wspomnianej dyspozycji ustawowej. W ocenie NIK występowały także poważne, znane zresztą Radzie Nadzorczej trudności o charakterze kadrowym (głównie w obsadzie księgowo-finansowej) oraz płynność w zatrudnieniu na podstawowych stanowiskach pracy. Wystarczy wspomnieć, że Rada Nadzorcza negatywnie oceniła rezultaty pracy pionu księgowości Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego w 1989 r.¹³²³

W dodatku (jak już pisałem), przejęcie przez tę instytucję stanu ewidencji zobowiązań państwa z Banku Handlowego nastąpiło tylko formalnie bez odpowiedniego postępu prac operacyjnych.¹³²⁴ Stosowne porozumienie zawarte w tej sprawie nie zostało w praktyce wykonane, gdyż stan przekazanej dokumentacji w rzeczywistości uniemożliwiał ich identyfikację z umowami kredytowymi. Istniały też poważne rozbieżności pomiędzy danymi posiadanymi przez BH a wyliczeniami FOZZ, stąd do końca 1990 r. nie było potwierdzone przejęcie stanu aktywów i pasywów z BH, a tym samym wprowadzenie ich do księgi FOZZ. W wyniku przeprowadzonych konsultacji kierownictw obu instytucji z resortem finansów zaakceptowano wyjaśnienia banku, że niemożliwa do praktycznej realizacji jest zasada

¹³²⁰ Protokół nr 15 z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 17 lipca 1990 r.... Por. także protokół nr 14 z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 30 kwietnia 1990 r. (oba zamieszczone w załączniku nr 22, k.136 i n.).

¹³²¹ G. Żemek, Notatka..., k. 193 i n.

¹³²² Art. 12 ust. 1 ustawy o FOZZ z 1989 r.

¹³²³ Protokół z kontroli FOZZ....

¹³²⁴ Zob. w tej mierze Protokół nr 18 z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 24 października 1990 r. (załącznik nr 21..., k.12).

ciągłości bilansowej. Rozwiązaniem tej sytuacji miało być przyjęcia do bilansu rocznego FOZZ stanów należności i zobowiązań państwa zewidencjonowanych w pozabilansowej ewidencji BH na dzień 31 grudnia 1990 r. Oznaczało to zarazem dążenie do szybkiej likwidacji funduszu i spłaty wspomnianych należności, wynikających z zadłużenia FOZZ wobec BH z tytułu regulacji zadłużenia państwa za rok 1989 i odsetek od tego długu w 1990 r. Miało to się odbyć przez wystawienie weksli własnych na rzecz BH w dniu 28 grudnia 1990 r. (w wysokości 3, 578 mld zł) na polecenie Ministerstwa Finansów. W praktyce oznaczało to jednak otwarcie likwidacji FOZZ z dniem 1 stycznia 1991 na bazie danych z Banku Handlowego niezgodnionych z funduszem-po akceptacji Rady Nadzorczej FOZZ, która zgodziła się na przejęcie zobowiązań bez konieczności dwustronnych uzgodnień sald obu instytucji.¹³²⁵

W toku kontroli przeprowadzonej przez NIK następcą Grzegorza Żemka na stanowisku Dyrektora Generalnego FOZZ Henryk Lubański stwierdził, że fakt ten był wynikiem m.in. nieterminowego spływu dotacji budżetowych na pokrycie prowadzonej przez BH obsługi długu, powiadamianie FOZZ z paromiesięcznym opóźnieniem o regulacji przez BH zobowiązań oraz problemów dotyczących refundacji różnic kursowych przy spłacie kredytów (zaciągniętych na cele importu na polecenie rządu) przez przedsiębiorstwa handlu zagranicznego. Inne zdanie zajął w tej kwestii jego poprzednik, który za przyczynę tego stanu rzeczy uznał nieprawidłową obsługę rachunku funduszu przez BH, nieuwzględnienie wszystkich spłat kredytów (państwowych, bankowych i kupieckich), które powinny być traktowane jako dochody FOZZ i zawyżenie salda należności o około 2 bln złotych. Jednocześnie Bank Handlowy miał samowolnie przeznaczyć na finansowanie dalszych dostaw dla Iraku kwotę około 130 mln USD uzyskanych za dostawę 1 mln ton ropy. Ponadto Żemek stwierdzał, że wspomniane weksle „służą de facto do finansowania przez budżet płynności BH, co jest bez sensu-sektor bankowy powinien finansować się sam w otwartej gospodarce”.¹³²⁶

Wspomniane problemy doprowadziły w praktyce do tego, że kierownictwo FOZZ nie wywiązało się z nałożonych obowiązków opracowania sprawozdania o stanie zobowiązań i należności państwa polskiego.

6. Zasadniczym celem powołania omawianej instytucji było prowadzenie tak zwanych operacji własnych, które powinny być związane z zakupem długów państwowych na rynku wtórnym (tak zwane operacje aktywne). Sensem ekonomicznym ich podejmowania było

¹³²⁵ Protokół z kontroli FOZZ..., s. 7-8.

¹³²⁶ Część protokołu kontroli dotyczącej wystawienia przez FOZZ weksli własnych na rzecz Banku Handlowego w Warszawie, załącznik nr 2 do protokołu NIK, Warszawa 1991.

wykorzystanie faktu niskich notowań polskiego długu państwowego na międzynarodowym rynku finansowym, obniżenie cen do rzędu kilkunastu centów za dolara długu wynikało po prostu z ograniczonej wiarygodności płatniczej przeżywającej wieloletnie załamanie ekonomiczne PRL. Z punktu widzenia interesów państwa pomysł był bardzo opłacalny, bowiem prowadził do rozwiązania problemu, którego skala przekraczała możliwości finansowe Polski. Co więcej, koncept ten umożliwiać miał znajdującemu się w fatalnej sytuacji gospodarczej krajowi odzyskanie niezwykle mu potrzebnej międzynarodowej wiarygodności finansowej. Otwierało to niewątpliwie możliwości zaciągania nowych kredytów tak jak miało to miejsce w latach siedemdziesiątych i podtrzymania tym samym egzystencji chylącej się ku upadkowi gospodarce socjalistycznej.

Dla realizacji tego planu kierownictwo funduszu wyposażono w ogromne pełnomocnictwa do podejmowania stosownych działań (o czym szerzej piszę poniżej), zaś w prowadzone przez tę instytucję operacje finansowe zaangażowano wspomniane wielkie środki publiczne (pochodzące przede wszystkim z dotacji budżetowych). Sytuację komplikowało jednak to, że wprowadzcie FOZZ (jak inne organy państwowe) mógł otwarcie uczestniczyć w bezpośrednim wykupywaniu polskich długów, gdyż dopuszczała to zawarta z wierzycielami w 1988 r. umowa.¹³²⁷ W świetle jej postanowień, gdy dłużnik zdecydował się zapłacić wcześniej któremukolwiek z wierzycieli, miał on obowiązek podzielić się tymi pieniędzmi z pozostałymi wierzycielami. Ponieważ sprzedający tego nie robili, gdyby inni wierzyciele chcieli im wytoczyć sprawę sądową, to uczyniliby to nie przeciw rządowi polskiemu, tylko wierzycielom, którzy te długi sprzedali.

Istnienie tego typu uwarunkowań utrudniało prowadzenie negocjacji z wierzycielami o redukcji polskiego zadłużenia oraz starania o uzyskanie kolejnych kredytów. Jednocześnie pamiętano o tym, że jakakolwiek wzmianka o procedurze wykupywania długu przez nasz kraj spowodowałaby wzrost cen polskich wierzytelności, co całą operację uczyniłoby po prostu nieopłacalną. Dlatego też ówczesne władze dążyły do tego, by za wszelką cenę zatrzeć ślady skupowania polskiego długu na wtórnym rynku finansowym. Stąd dla zachowania tajemnicy i uniknięcia perturbacji na skalę międzynarodową (oraz zmylenia wierzycieli) pieniądze pochodzące z funduszu krążyły po całym świecie oraz wędrowały przez łańcuch pośredników, w szczególności ulokowanych w tak zwanych rajach podatkowych.¹³²⁸

¹³²⁷ Por. rozmowę z negocjatorami z ramienia Ministerstwa Finansów w sprawie umorzenia części polskiego zadłużenia zagranicznego- W Kasprzakiem oraz A. Nieradko pod tytułem: Teraz możemy zadłużyć (rozmowę przeprowadziła H. Bińczak), opublikowaną (w:) Gazeta Bankowa 1994, nr 45.

¹³²⁸ Zob. np. notatkę Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka w sprawie transakcji skupu (dotyczącą rozbudowy sieci agentów skupujących dług), załącznik nr 22..., k. 183. Por. również plan dochodów i wydatków FOZZ na 1990 r., gdzie wśród wydatków istnieje pozycja „Środki zaangażowane w operacje

7. Jednocześnie dążąc do stworzenia podstaw formalnoprawnych do podejmowania tego typu działań w ustawie normującej funkcjonowanie FOZZ przyznano tej instytucji nadzwyczajne uprawnienia. Fundusz nie musiał bowiem prowadzić szczegółowej księgowości, a kierujący nim Dyrektor Generalny uzyskał ustawowe upoważnienie do składania samodzielnie i jednoosobowo (a także bez żadnych ograniczeń) oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych funduszu.¹³²⁹ Brak zgody Rady Nadzorczej na podejmowanie najważniejszych decyzji oznaczało skupienie rzeczywistej władzy w ręku formalnie przez nią (oraz Ministra Finansów) kontrolowanego Dyrektora. Uzyskał on niezwykle dużą autonomię (właściwie nieograniczone możliwości) w zakresie gospodarowania środkami funduszu ze względu na potrzeby związane z prowadzeniem tzn. niekonwencjonalnych operacji wykupu polskiego długu.

Wprowadzenie tego typu rozwiązań pozwalało, z jednej strony na utajnienie prowadzonych operacji, lecz z drugiej strony sprzyjało popełnianiu nadużyć na ogromną skalę. Spośród kilkunastu krajów zmniejszających w ten sposób swoje zagraniczne zadłużenie jedynie Polska ujawniła szczegóły tej operacji, ponieważ w praktyce państwo polskie utraciło kontrolę nad środkami, którymi obracał FOZZ.

Jednocześnie starając się „zakamufłować” wspomnianą działalność w świetle UFOZZ oficjalnym celem istnienia funduszu miała być spłata polskiego zadłużenia zagranicznego dzięki gromadzeniu i gospodarowaniu środkami finansowymi przeznaczonymi na ten cel oraz prowadzenie księgi zobowiązań i należności z tytułu kredytów oraz gwarancji państwowych.

8. W podrozdziale 1.2 aneksu zaznaczyłem, że prowadzenie potajemnych operacji zalegalizowano w § 6 ust. 3 pkt b statutu FOZZ, gdyż wspomnianymi "innymi operacjami finansowymi i handlowymi" było właśnie potajemne wykupywanie długu na rynku wtórnym za pośrednictwem banków i innych podmiotów.¹³³⁰ Fakt niepublikowania¹³³¹ statutu zmierzał niewątpliwie do utajnienia rzeczywistego przeznaczenia omawianego funduszu i wpisywał się w długoletnią, niechlubną tradycję regulowania funkcjonowania gospodarki funduszowej niepublikowanymi i „powielaczowymi” aktami prawnymi.

W rzeczywistości jednak okazało się, że mające czysto spekulacyjny charakter operacje

finansowe wobec zagranicy (niekonwencjonalne metody oddłużania)”, załącznik nr 21..., k. 20. Zob. także notatkę (sygn. DM JB USA-27/pfn/89) doradcy Ministra Finansów i sekretarza RN FOZZ Jana Boniuka z dnia 8 maja 1989 r. na temat współpracy z amerykańskimi instytucjami finansowymi w zakresie rozwiązywania spraw polskiego zadłużenia poprzez poufny wykup długu, (w:) Protokół z kontroli FOZZ..., załącznik nr 7, s. 16 i n.

¹³²⁹ Art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o FOZZ z 1989 r.

¹³³⁰ S. Cenckiewicz, *Długie ramie Moskwy. Wywiad wojskowy Polski Ludowej 1943-1991*, Poznań 2011, s. 345 i n.

¹³³¹ Co ciekawe, formalnie nadał go Minister Finansów, lecz podpisał ówczesny Podsekretarz Stanu w tym resorcie.

aktywne w skali całkowitych rozliczeń przyjętych do ewidencji rachunkowej FOZZ miały stosunkowo niewielki udział. W praktyce kierownictwo tej instytucji kwestie związane z rozwiązywaniem problematyki zagranicznego długu traktowało bowiem jako margines zasadniczo prowadzonej działalności.¹³³² Z ustaleń biegłych w toku śledztwa i procesu wynikało także, że zdecydowaną większość środków zaangażowanych w prowadzenie tego typu operacji wydatkowano na cele, które nie skutkowały zmniejszeniem poziomu zadłużenia.¹³³³

Wspomniany uprzednio art. 5 ust. 2 ustawy o FOZZ korespondował z § 6 ust. 3 pkt b statutu, zgodnie z którym wnosząc udziały do spółek krajowych i zagranicznych lub nabywając obligacje i akcje przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych Fundusz powinien dążyć do stwarzania warunków do poprawy obsługi zadłużenia drogą uzyskania dodatkowych dochodów powiększających zasoby finansowe Funduszu”.¹³³⁴ Oba wspomniane przepisy dążyły więc do zalegalizowania prowadzenia przez FOZZ działalności gospodarczej na ogromną skalę (także poza granicami kraju).

Warto zwrócić tu uwagę na fakt, iż w uzasadnieniu do omawianej ustawy jednym z zasadniczych celów FOZZ miało być poszukiwanie (przy współpracy z bankami polskimi oraz przedsiębiorstwami handlu zagranicznego) możliwości zmniejszenia ciężaru zadłużenia przez zastosowanie:

- 1) różnych nowych instrumentów (np. zamiana długu na udziały kapitałowe czy obligacje);
- 2) wynajdywanie nowych, pozabudżetowych źródeł dochodów.¹³³⁵

Jak zauważył przy tym były Dyrektor Generalny FOZZ, wspomniany statut dawał tyle możliwości, że realne wydawało się dodatkowe „wyduszenie” nawet pół miliarda dolarów rocznie dzięki prowadzonym w ramach funduszu operacji finansowych.¹³³⁶

9. Intrygująco przedstawiają się również kolejne fragmenty § 6, gdyż w ustępie 5 mowa jest o tym, że przeprowadzając wspomniane „inne operacje finansowe zmierzające do zmniejszenia poziomu zadłużenia zagranicznego Fundusz powinien kierować się zasadą, że zaangażowane w nich środki zostaną zwrócone w okresie nie dłuższym niż 10 lat, chyba, że transakcja taka decyzją Ministra Finansów nie będzie wymagała spłaty na rzecz Funduszu”. Jednocześnie akceptacji tego organu wymagać miała zamiana części zadłużenia przez FOZZ na udziały

¹³³² Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego..., s.114.

¹³³³ Tamże, s. 411 oraz opinia MCG Way, akta śledztwa, k.30969.

¹³³⁴ § 6 ust. 3 pkt a statutu FOZZ.

¹³³⁵ Uzasadnienie ustawy o FOZZ 1988..., s.2.

¹³³⁶ S. Cenckiewicz, Długie ramię Moskwy..., s.347.

kapitałowe w spółkach utworzonych na obszarze kraju.¹³³⁷ W ustępie 7 mowa jest natomiast o możliwości dokonywania zamiany w ciężar dotacji budżetowych (lub innych dochodów tego Funduszu) części gwarantowanych przez rządy innych krajów środków udostępnianych na przedsięwzięcia zmierzające do poprawy ochrony środowiska w Polsce (bez konieczności ich spłaty).

W tym ostatnim przypadku sposób zaprojektowania działalności omawianego podmiotu (które potencjalnie wzmacniało siłę finansową FOZZ) przypomina do pewnego stopnia późniejsze działanie wspomnianego już w pracy „Ekofunduszu”. Ważniejsze jest jednak zwrócenie uwagi na niezwykle szeroko zakrojone możliwości działania instytucji i potencjalnie wieloletnią (przypomnę: „w okresie nie dłuższym niż 10 lat”) perspektywę jej funkcjonowania. Nader często, tworząc fundusz celowy, jego projektodawcy zaznaczają, że chodzi tu jedynie o realizację jakiś krótkotrwałych celów, inna sprawa, że takie założenia w zdecydowanej większości się nie sprawdzają).

Jeszcze istotniejsze jest zwrócenie uwagi na wspomnianą w ust. 6 możliwość zamiany części zadłużenia przez FOZZ na udziały kapitałowe w spółkach utworzonych na obszarze kraju. Czyżby oznaczało to otwarcie możliwości („tylnymi drzwiami”) pośredniczenia tej instytucji w prywatyzacji, o której oficjalnie wtedy nie mogło być jeszcze mowy (przecież dopiero zaczynały się obrady „okrągłego stołu”)? Jeżeli tak było, to wówczas posłużono się tutaj nader zakamuflowaną formą i to zawartą w nieopublikowanym akcie prawnym. Warto w tym miejscu wspomnieć o zamiarach kierownictwa omawianej instytucji zmierzających do powołania spółki zajmującej się rozwojem rynku kapitałowego w Polsce.¹³³⁸ Być może długofalowym celem FOZZ wcale nie było skupowanie długu, lecz udział w procesie przekształceń własnościowych, przy czym uwagę zwraca również nie określenie zasięgu podmiotowego tak pomyślanej koncepcji.

Dużo skromniejsze możliwości ustawodawca stworzył w tym zakresie Funduszowi Rozwoju Eksportu, bowiem w art. 3 pkt 5 ustawy powołującej do życia tę instytucję była tu mowa o czerpaniu przez nią wpływów ze sprzedaży udziałów Skarbu Państwa w spółkach prowadzących działalność w handlu zagranicznym. Prawdopodobnie chodziło o działające w schyłkowym PRL (z reguły w formie spółek prawa handlowego) nader dochodowe i stanowiące trzon ówczesnej gospodarki uspołecznionej centrale handlu zagranicznego.

Warto w tym miejscu zwrócić też uwagę na fakt uchwalenia w jednym dniu (tj. 15 lutego 1989 r.) pakietu omawianych ustaw (tzn. ustawy o FOZZ, ustawy budżetowej na tamten rok-

¹³³⁷ § 6 ust. 6 tego statutu.

¹³³⁸ Por. np. umowę zawartą przez FOZZ w sprawie utworzenia spółki z o.o. „New York-Warsaw Investment Group. Spółka z o.o.”, załącznik nr 21..., k. 192 i n.

przynającej tej instytucji astronomiczną dotację budżetową oraz ustawę o Funduszu Rozwoju Eksportu). Zachodzi tu pytanie, czy akty te były powiązane ze sobą w tym sensie, że oznaczało to realizację jakiejś szerszej koncepcji ekonomiczno-finansowej?

9. Obrońcy oskarżonych wnioskowali o wyeliminowanie z opisu czynu-polegającego na spowodowaniu szkody w wyniku niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień zawartych w ustawie o FOZZ oraz statucie-jako podstaw prawnych określających te obowiązki i uprawnienia. We wniosku obrony wskazano, że wspomniane akty prawne były bezprawne i sprzeczne z innymi ustawami oraz z prawem międzynarodowym. Sąd jednak nie podzielił tego poglądu zauważając, że nie wskazano konkretnych ustaw ani ratyfikowanych umów międzynarodowych (nie mówiąc już o poszczególnych przepisach), gdyż zgodnie z art. 193 Konstytucji RP tylko przepisy tej rangi mogłyby pozostawać w kolizji z wyżej wymienionymi aktami prawnymi.¹³³⁹

Podobnie Sąd nie podzielił wniosku o wyłączenie odpowiedzialności karnej oskarżonych z uwagi na fakt, że ich działania w FOZZ wypełniły znamiona kontratypu z art. 27 § 1 Kodeksu karnego, tzn. nowatorstwa ekonomicznego.¹³⁴⁰

10. Kierownictwo resortu finansów pod wpływem problemów z funkcjonowaniem funduszu latem 1990 r. próbowało znowelizować ustawę regulującą jego funkcjonowanie, uzasadniając to dokonywaniem się szeregu zmian o charakterze prawnym i finansowym (w tym w zakresie funkcji budżetu państwa) oraz koniecznością porządkowanie jego relacji z FOZZ oraz bankami dewizowymi (głównie BH oraz PKO SA). W myśl tych założeń fundusz w przyszłości nie powinien prowadzić tak zwanych operacji aktywnych (występując tym samym jako parabank komercyjny czy inwestycyjny), natomiast jego kierownictwo powinno skoncentrować swoją działalność nad administrowaniem długiem i należnościami państwa. Wobec decyzji Sejmu o likwidacji FOZZ wspomniane założenia nie zostały jednak zrealizowane.

11. Problemy dotyczyły w pewnym stopniu uregulowania funkcjonowania systemu księgowości i planu kont tej instytucji. Formalnie fundusz powinien przestrzegać regulujących te kwestie unormowań prawnych, jednakże w praktyce z uwagi na realizację redukcji zadłużenia zagranicznego metodami „niekonwencjonalnymi” powstał problem ujęcia ewidencji księgowej w sposób zapewniający przejrzystą informację na temat transakcji prowadzonych przez FOZZ. Trudności dotyczyły rozliczeń kosztów i dochodów związanych z realizacją wspomnianych operacji, a także kwalifikacji dokumentów będących podstawą ich

¹³³⁹ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego..., s.712-713.

¹³⁴⁰ Zob. tamże, s. 714 i n. oraz ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U.Nr 88, poz. 553 z późn.zm.).

dokonywania.¹³⁴¹

W tego typu sprawach niejednokrotnie wypowiadała się Rada Nadzorcza funduszu, z reguły krytycznie oceniając przygotowanie i wdrożenie stosownych rozwiązań (np. niepełny, ogólnikowy materiał, nieodpowiedni układ kont), co uniemożliwiać miało wprowadzenie w praktyce odpowiedniego systemu ewidencji działalności FOZZ. Niekiedy zresztą Rada akcentowała fakt, iż sprawa wypracowania optymalnej koncepcji jest trudna i skomplikowana, gdyż FOZZ stanowi nietypową jednostkę budżetową, a operacje finansowe prowadzone w jego ramach są zupełnie nowatorskie i nie mają swoich odpowiedników (wzorców) w dotychczasowej sferze finansowo-bankowej, które mogłyby zostać wykorzystywane w systemie księgowości tej instytucji. W związku z tym postulowano udzieleniu kierownictwu funduszu szczegółowej pomocy ze strony specjalistów z Ministerstwa Finansów i Banku Handlowego, którzy mieliby opracować stosowną koncepcję systemu rozliczeń funduszu.¹³⁴²

W podrozdziale 5.3.1 była już mowa o katastrofalnym stanie księgowości FOZZ, w rezultacie czego istniały gigantyczne trudności z weryfikacją transakcji dotyczących skupu długu. Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił twierdzenia oskarżonych, że wynikało to z konieczności utajniania operacji wykupu długu. Z ustaleń poczynionych w toku procesu wynikało bowiem, że dokumentacja dotycząca prowadzenia tajnych operacji powinna być prowadzona w szczególnie staranny sposób i przy wykorzystaniu procedur odpowiadających najwyższym sformułowanym w tym względzie wymaganiom.¹³⁴³

12. Sam mechanizm funduszowy (poprzez udane gromadzenie środków na obsługę długu przez „stary” FOZZ pod koniec PRL) i koncepcję funkcjonowania jego następcy prawnego (jako instytucji „po cichu” skupującej dług państwa polskiego) zdawał się tworzyć jedyną możliwość rozwiązania problemu zadłużenia zagranicznego. Rozpatrując omawianą koncepcję można wziąć pod uwagę wspomniane w podrozdziale 2.1.2. pozytywne skutki działania tego mechanizmu dla rozwiązania tego typu zadań w okresie I Rzeczypospolitej.

W omawianym przypadku niewątpliwie jednak zawiodły zarówno działania samego państwa (tolerującego utrzymywanie się przez całe lata opisanych patologii takich jak np. nierozliczenia wzajemnych zobowiązań FOZZ i BH), jak i nieuczciwość urzędników czy finansistów, gospodarujących pieniądzem publicznym lub nadzorujących ten proces. Już

¹³⁴¹ Por. w szczególności pismo Dyrektora Generalnego FOZZ G. Żemka z dnia 6 kwietnia 1990 r. do przewodniczącego Rady Nadzorczej Janusza Sawickiego (sygn. L.dz. 285/10, załącznik nr 21..., k. 127-128).

¹³⁴² Zob. protokół nr 7 z posiedzenia Rady Nadzorczej FOZZ z dnia 12 lipca 1989 r. (tamże, k. 205-206).

¹³⁴³ Uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego..., s. 685-686.

zresztą w toku postępowania legislacyjnego popełniono pewne istotne błędy (bardzo prawdopodobne jest przy tym, że pewne rozwiązania celowo wprowadzono do ustawy celem późniejszego dokonania malwersacji na ogromną skalę). Kształt wielu rozwiązań ustawy i statutu FOZZ stanowi zresztą zapowiedź pewnych zamierzeń, których realizację ich projektodawcy niewątpliwie planowali w długoletniej perspektywie.

Realnemu obsługiwania zadłużenia mogłoby niewątpliwie służyć sprawowanie odpowiedniego nadzoru nad operacjami prowadzonymi przez BH (w szczególności w zakresie wykazywania kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego) oraz udoskonalenie sposobu rozliczeń tej instytucji z budżetem państwa. Sam „nowy” FOZZ (gdyby nie wspomniane, tajne operacje) był w istocie zbędnym (i nader kosztownym) pośrednikiem finansowym, w dodatku niemogącym (nie tylko z winy jego kierownictwa) wykonać powierzonych mu zadań.

Konsekwencje finansowe opisywanych patologii ponieśli podatnicy, gdyż np. w art. 1 ust. 5 pkt 5 ustawy budżetowej z 1993 r. upoważniono Ministra Finansów do spłaty w tym roku niektórych weksli FOZZ traktowanych jako długoterminowe zobowiązania budżetu państwa, zaś włączenie w 1990 r. środków tej instytucji do budżetu nie przyniosło państwu właściwie żadnych zasobów.

Wykaz wykorzystanych źródeł i literatury

I. Źródła

1. Materiały archiwalne

Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie:

- Protokoły posiedzeń Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów 1989-1991
- Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1989-1991

Archiwum Sądu Okręgowego w Warszawie:

- Akta sprawy przeciwko Grzegorzowi Żemkowi i innym, sygnatura akt VIII K 37/98

Biblioteka Sejmowa:

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu PRL:

- IX kadencji (1985-1989)
- X kadencji (PRL/RP) (1989-1991)

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP:

- III kadencji (1997-2001)

2. Materiały rządowe

Program gospodarczy rządu, Warszawa, wrzesień 1989, opublikowane (w:) Rzeczpospolita z dnia 12 października 1989 r.

Pismo Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2000r., sygn. ST1-48000-736/2000 (niepublikowane)

3.Materiały Najwyższej Izby Kontroli

Agencje rolne w świetle ustaleń NIK, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 1999

Analiza wykonania budżetu państwa w 1992 r., NIK, Warszawa 1993

Analiza wykonania budżetu państwa w 1994 r., NIK, Warszawa 1995

Analiza wykonania budżetu państwa w 1995 r., NIK, Warszawa 1996, (w:) Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli 1996, nr 2

Analiza wykonania budżetu państwa w 1998 r., NIK, Warszawa 1999 r.

Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, NIK, Warszawa 1996

Informacja o wynikach kontroli działalności spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa, NIK, Warszawa 2002

Informacja o wynikach kontroli Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, NIK Warszawa 1991

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, NIK, Warszawa 1993

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle, Najwyższa Izba Kontroli, Zespół Przemysłu Metalurgicznego i Elektromaszynowego, Warszawa, czerwiec 1989

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego, NIK, Warszawa 2009,

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, NIK, Warszawa 2000

Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i podziału środków pochodzących z opłat i kar

za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, NIK, Delegatura w Łodzi, Łódź 2009

Informacja o wynikach kontroli planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego w 1996 r., NIK, Warszawa 1997

Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w 1996 r., NIK, Warszawa 1997

Informacja o wynikach kontroli planu finansowego Funduszu Promocji Kultury w 1998 r., NIK, Warszawa 1999

Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1997 r., NIK, Warszawa 1998

Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych w 1998 r., Warszawa 1999

Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i gospodarowania środkami Narodowego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, NIK, Warszawa 1995

Informacja o wynikach kontroli prawidłowości funkcjonowania i rozliczenia Funduszu Rozwoju Eksportu, NIK, Warszawa 1996

Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań przez administrację publiczną, Lasy państwowe oraz zainteresowane podmioty gospodarcze w zakresie ochrony gruntów rolnych leśnych, NIK, Warszawa 1996.

Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie prewencji i rehabilitacji zdrowotnej rolników przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, NIK, Warszawa 1995

Informacja o wynikach kontroli wspierania restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA, NIK, Warszawa 1994

Jaworska-Gromczyńska W., Fundusze celowe w finansach sektora publicznego, NIK,

Warszawa 1997

Problematyka naruszeń dyscypliny budżetowej w działalności kontrolnej NIK w latach 1995-1996, (w:) Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli 1997, nr 2

Sprawozdanie z kontroli FOZZ ul. Miła 2 w Warszawie dotyczące przekazania ze środków FOZZ 7.913.174.828 zł na subskrypcję udziałów w MIGA- Multilateral Investment Guavantee Agency), przez Polskę (MIGA), NIK, Warszawa 1991

Sprawozdanie z kontroli FOZZ ul. Miła 2 w Warszawie dotyczące udzielenia pożyczki dla Komitetu Wyborczego Kandydata na Senatora Dariusza Przywieczerskiego, NIK, Warszawa 1991

Sprawozdanie z kontroli FOZZ ul. Miła 2 w Warszawie w zakresie umów kredytowych złotych zawartych przez FOZZ, NIK, Warszawa 1991

Sprawozdanie z kontroli NIK: Skuteczność oddziaływania polityki pieniężno-kredytowej banków na przywracanie równowagi gospodarczej oraz umacnianie roli pieniądza przez Bank Handlowy SA w Warszawie, NIK, Warszawa 1988

Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych, Warszawa 2000

Żemek G., Pismo z dnia 27 lutego 1991 r. zatytułowane: Wyjaśnienia dla potrzeb kontroli NIK, (w:) Protokół z kontroli FOZZ, załącznik nr 14, NIK, Warszawa 1991

Żemek G., Pismo z dnia 15 kwietnia 1991 r. zatytułowane: Wyjaśnienia dla potrzeb kontroli NIK w sprawie okoliczności i przyczyn nieprawidłowości związanych z „Księgą zobowiązań i należności państwa z tytułu zagranicznych kredytów i gwarancji państwowych”, (w:) Protokół z kontroli FOZZ, załącznik nr 14, NIK, Warszawa 1991

Inne materiały

1.Ekspertyzy, opinie i raporty

Augustyniak-Górna T., Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych, (Druk Sejmowy nr 1828), Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 1025 (IP 104-P), Warszawa 2003

Berkowska E., Sobolewski M., Zadania powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Informacja dla Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu nr 679, Warszawa 1999

Chojna-Duch E., Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy z dnia 28 lipca 2003 r. o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 1844), Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 299 (IP 104-P), Warszawa 2003

Gilowska Z., Ustawa o finansach publicznych, Raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich, Warszawa 1999

Kodeks Dobrych Praktyk Przejrzystości Finansów Publicznych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, (w:) Misiąg W., Niedzielski A., Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Warszawa 2001

Kornberger-Sokołowska E., Opinia zlecona dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw (Druk sejmowy nr 3352), sporządzona dla Biura Studiów i Ekspertyz, Warszawa, 20 października 2004 r.

Kuzińska H., Fundusze celowe w Polsce, materiały Kancelarii Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 302, Warszawa, luty 1995

Malinowska E., Misiąg W., Propozycje zmian organizacyjno – finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999

Malinowska E., Misiąg W., System finansowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stan Obecny, propozycje zmian, (w:) Przyszłość ubezpieczeń społecznych Rolników, pod.

red. I. Wóycickiej, Seria „Transformacja Gospodarki”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000

Malinowska-Misiąg E., W. Misiąg, Środki specjalne państwowych jednostek budżetowych, Ekspertyza dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych nr 264, (IV/02), Warszawa 2002

Malinowska-Misiąg E., W. Misiąg, Założenia do projektu ustawy o zasadach działania i gospodarce finansowej państwowych funduszy celowych i agencji rządowych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999

Małecki J., Pozabudżetowe fundusze celowe, (w:) Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1988

Misiąg W., Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne dla sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, wersja II rozszerzona, Warszawa 2005

Owsiak S., Opinia o poselskim projekcie ustawy o finansach publicznych, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 297 (IP 104-P), Warszawa 2003

Owsiak S., Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych, (Druk sejmowy nr 1828), sporządzona dla Biura Studiów i Ekspertyz, Kraków, z dnia 29 października 2003 r.

Perłakowski A., Zubik M., Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawno-historyczne), Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 182 (IP XI/00), Warszawa, listopad 2000

Piotrowska-Marczak K., Analiza celowości działania funduszy celowych oraz agencji, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Informacja nr 715, Warszawa 2000

Piotrowska-Marczak K., Uwagi do „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, informacja nr 1032 Biura Studiów i Ekspertyz, Wydz. Studiów Budżetowych, Kancelaria Sejmu, Warszawa luty 2004

Polarczyk K., Zakres długu publicznego. Definicje i statystyka, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych. Wydział Studiów Budżetowych, Raport nr 234 (IV/05), Warszawa, kwiecień

2005

Program naprawy finansów Rzeczypospolitej, Ministerstwo Finansów, 2003 r.

Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003

„Racjonalizacja wydatków społecznych. Raport. Zielona księga”, Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa październik 2003

Stankiewicz D., Fundusz Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 299, Warszawa 1995

Strzelecka J., Fundusze celowe, Kancelaria Sejmu-Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacje: nr 555/1999, nr 823/2001 (IP-96 G), nr 1168/2005

Średniookresowa strategia finansów publicznych, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2003

Wernik A., Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy z dnia 28 lipca 2003 r. o finansach publicznych, Druk sejmowy nr 1844, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Ekspertyza nr 301 (IP 104-P), Warszawa 2003

Zołoteńki P., Informacja nr 833 na temat agencji rządowych, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Warszawa 2001, (XI/01), s.8 i n. oraz Piotrowska-Marczak, Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych i agencji, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, (II/00), Warszawa 2000

2. Skorowidze, sprawozdania, informacje

Skorowidz przepisów prawnych z lat 191 -1984, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1986

Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Zdrowia za lata 2008 i 2009, Narodowy Fundusz Zdrowia, Warszawa 2009

Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2005 rok, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2006

Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za lata 2007-2009, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1990-2009, Rada Ministrów, Warszawa 1991-2010

Sprawozdanie z wykonania Funduszu Promocji Mleczarstwa w 2004 roku, Agencja Rynku Rolnego, Warszawa 2005

Sprawozdanie finansowo-gospodarcze Przedsiębiorstwa Gospodarki Leśnej Lasy Państwowe za lata 2007-2009, Przedsiębiorstwo Gospodarki Leśnej Lasy Państwowe, Warszawa 2009

Zbiorcza informacja o gospodarowaniu środkami w Narodowym, wojewódzkich. Powiatowych i gminnych funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2007-2009, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010

Akty prawne

1.Ustawy zasadnicze

Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44 poz. 267)

Ustawa zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442)

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30 poz.227)

Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. 1976 Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (obowiązująca od dnia 8 grudnia tego roku) o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 784, poz. 483 z późn. zm.)

2.Akty prawa unijnego

Rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 310 z dnia 30 listopada 1996 r.)

Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE L 135 z dnia 31 maja 1994 r.)

Dyrektywa 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca Dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty (Dz.Urz. UE L 68 z dnia 13 marca 2009 r.)

3.Ustawy

Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz. U. Nr 67, poz. 650)

Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz. U. Nr 97, poz. 681)

Ustawa z dnia 18 marca 1933 r. o Funduszu Pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 163)

Ustawa z 30 stycznia 1948 r. o obowiązku społecznego oszczędzania (Dz. U. nr 10, poz. 74)

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 10, poz.101)

Ustawa z dnia 23 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. z 1950 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o funduszu gromadzkim na niektóre cele miejscowe (Dz. U. Nr 17, poz.73)

Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71)

Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. Nr 45, poz. 221)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2000 Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o funduszu emerytalnym (Dz. U. Nr 3, poz. 7 z późn. zm.)

Ustawa-Prawo budżetowe z dnia 25 listopada 1970 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 244 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o funduszu gminnym (Dz. U. Nr 49, poz.313 z późn.zm.)

Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. –Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz.196 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogródkach działkowych (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz.79 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 56, poz. 283 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 grudnia 1983 r. o Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej (Dz. U. Nr 75, poz. 33)

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz. U. z 1991 Nr 46, poz. 203 z późn. zm.).

Ustawa-Prawo budżetowe z dnia 3 grudnia 1984 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 283 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz. U. Nr 21, poz. 90 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 grudnia 1985 r. o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (Dz. U. Nr 59, poz. 296)

Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle (Dz. U. Nr 33, poz. 182)

Ustawa budżetowa na 1989 r. z dnia 15 lutego 1989 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 45)

Ustawa z dnia 15 lutego 1989 r. o Funduszu Rozwoju Eksportu (Dz. U. Nr 6, poz.32)

Ustawa z dnia 15 lutego 1989 r. o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (Dz. U. z 1989 r. Nr 6, poz. 31)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o Centralnym Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki (Dz. U. Nr 25, poz.134)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy-Prawo wodne (Dz. U. Nr 26, poz.189)

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu (Dz. U. Nr 30, poz.159)

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. -Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o Funduszu Rozwoju Rynku i Demonopolizacji Handlu (Dz. U. Nr 30, poz.159)

Ustawa z dnia 30 listopada 1989 r. o Funduszu Daru Narodowego (Dz. U. Nr 67, poz. 406)

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1951 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 10 maja 1990 r.-Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32 poz. 191)

Ustawa z dnia 23 listopada 1990 roku o łączności (Dz. U. z 1990 Nr 86, poz. 504)

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz. U. Nr 89, poz. 517 oraz Dz. U. 1995 Nr 133, poz. 654)

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 89, poz. 518 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.)

Ustawa budżetowa na 1990 r. z dnia 23 lutego 1990 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 13, poz.82 i Nr 71, poz. 417)

Ustawa budżetowa na 1991 r. z dnia 23 lutego 1991 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 21, poz. 89, Nr 8, poz.391 i Nr 121, poz. 528)

Ustawa-Prawo budżetowe z dnia 5 stycznia 1991 r. (. tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm)

Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 22 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 1991 Nr 101 poz. 444 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.)

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn.zm.)

Ustawa budżetowa na 1992 r. z dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 50, poz. 229 i Nr 88, poz. 443)

Ustawa budżetowa na 1993 r. z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 14, poz. 64 i Nr 109, poz. 487)

Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w ustawie-Prawo wodne (Dz. U. Nr 40, poz. 183)

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 128, poz. 600 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 9, poz. 85 z późn. zm.)

Ustawa budżetowa na 1994 r. z dnia 25 marca 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 52, poz. 209)

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Autostradowym (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 16 listopada 1994 r. o zmianie ustawy-Prawo budżetowe oraz ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1994 r. Nr 133, poz. 685)

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jedn. Dz. U. z 2001 Nr 6, poz. 56 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1226 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 9 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy-Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 78, poz. 390)

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)

Ustawa budżetowa na 1995 r. z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 27, poz. 141 i z 1996 r. Nr 52, poz. 237)

Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o prywatyzacji i komercjalizacji (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.)

Ustawa budżetowa na 1996 r. z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 19, poz. 87)

Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 80, poz. 505)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o restrukturyzacji finansowej jednostek górnictwa węgla kamiennego oraz o wprowadzeniu opłaty węglowej (Dz. U. Nr 113, poz. 735 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 244, poz. 749)

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 października 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 885)

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustawy określających kompetencje organów administracji publicznej- w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668)

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 162, poz. 1112 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy-Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy-Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku osobowym od osób prawnych, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych-w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. –Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie technicznej i modernizacji oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570)

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)

Ustawa z dnia z dnia 6 września 2001 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. Nr 129, poz. 1446 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz. U. Nr 199, poz. 1672)

Ustawa z dnia 2 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 14 marca 2003 o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 65, poz.594 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 18, poz. 178)

Ustawa budżetowa na 2004 r. z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 17, poz. 167)

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1262)

Ustawa z dnia z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych ustawy (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2081)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz.1027 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703)

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 grudnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001)

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogródkach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419)

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej (Dz. U. Nr 167, poz. 1440)

Ustawa budżetowa na 2006 r. z dnia 17 lutego 2006 (Dz. U. Nr 35, poz. 244)

Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o likwidacji Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej oraz o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. Nr 208, poz. 1532)

Ustawa budżetowa na 2007 r. z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz. U. nr 15, poz. 90)

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7)

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 885)

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy- Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 215, poz. 1664)

Ustawa budżetowa na 2010 r. z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102)

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. Nr 257, poz. 1724)

4.Dekrety

Dekret Prezydenta RP z dnia 9 kwietnia 1936 roku o Funduszu Obrony Narodowej (Dz. U. z 1936 r., Nr 28, poz. 225)

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945 r. Nr 3, poz. 13)

Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na terenie Ziemi Odzyskanych i miasta Gdańska (Dz. U. 1946 r. Nr 49, poz. 279)

Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu Państwa (Dz. U. Nr 50, poz. 334 z późn. zm.)

5.Rozporządzenia

Prezydenta RP

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 1 czerwca 1927 roku o Komunalnym Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowym (Dz. U. Nr 50, poz. 448)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r.-Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 Nr 57, poz. 502 z późn. zm.)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1934 r. o zniesieniu państwowego Funduszu Kredytowego, Państwowego Funduszu Gospodarczego i Funduszu na przedterminową spłatę długów państwowych (Dz. U. Nr 86, poz. 780)

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 listopada 1935 r. o specjalnym podatku od wynagrodzeń, wypłacanych z funduszy publicznych (Dz. U. RP Nr 82, poz. 203)

Rady Ministrów

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1948 r. w sprawie uznania stowarzyszenia Społeczny Fundusz Odbudowy Stolicy za stowarzyszenie wyższej użyteczności. (Dz. U. Nr 38, poz. 278)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 1960 r. w sprawie funduszy dobrowolnych świadczeń społecznych (Dz. U. Nr 39, poz. 233 oraz Dz. U. z 1970 r. Nr 7, poz. 37)

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1966 r. w sprawie utworzenia Funduszu Miejskiego w miastach nie stanowiących powiatów (Dz. U. Nr 54, poz. 322)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 1976 r. w/ s szczegółowych zasad tworzenia i wykorzystania Funduszu Gospodarki Wodnej (Dz. U. Nr 28, poz.167)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1992 r. w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 49, poz. 223)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie określenia wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1995 (Dz. U. Nr 149, poz. 726)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1995 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1994 (Dz. U. Nr 153, poz. 782)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1996 (Dz. U. Nr 156, poz. 782)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie wydatków budżetowych, których nie zrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 1997 (Dz. U. Nr 162, poz. 1109)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. Nr 88, poz. 808)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. Nr 224, poz. 2273)

Ministrów Finansów

Rozporządzenie Ministra Finansów w dniu 31 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 104, poz. 875 z późn. zm.)

Innych Ministrów

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 listopada 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 145, poz. 676)

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 91, poz. 566)

Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 3, poz. 17)

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz odwoływania członków Rady Nadzorczej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także szczegółowych zasad działania Rady Nadzorczej i szkolenia jej członków oraz wysokości ich wynagrodzenia za udział w posiedzeniach Rady (Dz. U. Nr 45, poz. 276)

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 stycznia 2000 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. Nr 6, poz. 77)

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Rezerwy Demograficznej (Dz. U. Nr 18, poz. 178)

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 13 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Promocji Twórczości (Dz. U. Nr 201, poz. 1698)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 207, poz. 1759)

6.Uchwały Rady Ministrów

Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na 1951 r. (MP 1950, Nr A-55, poz. 631)

Uchwała Rady Ministrów Nr 139 z dnia 6 maja 1959 r. w sprawie funduszy mieszkaniowych tworzonych przez prezydium miejskich i powiatowych rad narodowych (MP Nr 38, poz. 218, z późn. zm.)

Uchwała Rady Ministrów Nr 154 z dnia 2 czerwca 1964 r. w sprawie utworzenia funduszu autorskiego (MP Nr 40, poz. 186)

Uchwała Rady Ministrów nr 244 z dnia 9 września 1972 r. o Funduszu Rozwoju Twórczości Plastycznej (M.P. Nr 45, poz. 241)

Uchwała Rady Ministrów Nr 78 z dnia 2 maja 1979 w sprawie funduszu autorskiego (MP Nr 15, poz. 85)

Uchwała Rady Ministrów Nr 149 z dnia 29 października 1983 r. w sprawie utworzenia Funduszu Literatury (MP Nr 36, poz. 204)

Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie zniesienia niektórych funduszy celowych (Dz. U. Nr 89, poz. 517 oraz Dz. U. 1995 r. Nr 133, poz. 654)

7.Zarządzenia Ministrów Finansów

Zarządzenie ministrów przemysłu i skarbu z 25 sierpnia 1945 r. (Dz. Urz. Ministerstwa Przemysłu i Handlu z 1945 r. Nr 7, poz. 45)

Zarządzenie Ministra Finansów Nr 10/52 z dnia 8 sierpnia 1951 r. o środkach specjalnych oraz o gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych (niepublikowane)

Zarządzenie Ministra Finansów Nr 10/52 z dnia 30 czerwca 1952 r. w sprawie środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (MP 1952, Nr A-60, poz. 91 z późn. zm.)

Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1968 r. w sprawie gospodarowania funduszami celowymi (MP nr 20, poz.131)

Zarządzenie Ministra Finansów w sprawie funduszy celowych z dnia 1 lutego 1972 r. (MP Nr 10, poz.74)

Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 1978 r. w sprawie zasad gospodarowania funduszami celowymi (MP Nr 9, poz. 31)

Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1984 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej funduszami celowymi (MP Nr 30, poz. 207)

Zarządzenie Ministra Finansów nr 21 z dnia 24 lutego 1989 r. w sprawie nadania statutu Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego (niepublikowane)

8.Rezolucje Sejmu

Rezolucja Sejmu z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie polityki regionalnej państwa (MP z 1996 r. Nr 25, poz. 258)

Druki Sejmowe

Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji, opracowanie przyjęte przez Radę Ministrów, Sejm III kadencji, Druk Sejmowy nr 1627, Warszawa 1999

Poselski projekt ustawy o finansach publicznych, Sejm IV kadencji, Druk sejmowy nr 1828, Warszawa 2003

Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Sejm VI kadencji, Druk sejmowy nr 1181, Warszawa 2009

Rządowy projekt Ustawy-przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych o finansach publicznych, Sejm VI kadencji, Druk sejmowy nr 1182, Warszawa 2009

Sprawozdanie z wykonaniu budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1989 r., Warszawa, Druk sejmowy nr 401, Sejm X kadencji, Rada Ministrów 1990

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 1995 r., Sejm II Kadencji, Druk sejmowy nr 688, Warszawa 1994

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2010 r., „Przychody i koszty państwowych funduszy celowych”, Sejm VI kadencji, Druk sejmowy nr 2375, Warszawa 2010

Uzasadnienie do projektu ustawy-Prawo budżetowe, Sejm X kadencji, Druk sejmowy nr 498, Warszawa 1990

Uzasadnienie do projektu „Ustawy o funduszu obsługi zadłużenia zagranicznego”, Druk sejmowy nr 13, Sejm PRL IX kadencji, Warszawa 1985

Uzasadnienie projektu „Ustawy o funduszu obsługi zadłużenia zagranicznego”, Druk sejmowy nr 394, Sejm PRL IX kadencji, Warszawa 1988

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych, Sejm VI kadencji, Druk sejmowy nr 1806, Warszawa 2009

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Sejm II kadencji, Druk sejmowy Nr 52, Warszawa 1993

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o likwidacji Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej oraz o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, Sejm V Kadencji, Druk sejmowy nr 886, Warszawa 2006

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Sejm II kadencji, Druk sejmowy Nr 86, Warszawa 1993

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy Sejm X kadencji, Druk sejmowy nr 545, Warszawa 1990

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 1996 r., sygn. akt K 17/96, opublikowany (w:) Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1996, t. II

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, opublikowany (w:) Dz. U. z 2004 r. Nr 5, poz. 37

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2005 r. (sygnatura akt U 3/04, opublikowany: Dz. U. z 2005 r. Nr 37, poz. 336

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r., sygn. akt I SA/ Kr 1073/99, opublikowany (w:) Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2001, nr 3, poz. 94

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r., sygn. akt II SA 1921/99, niepublikowany

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, ośrodek zamiejscowy w Poznaniu z dnia 23 marca 2003 r., nr I SA/Po 3096/02, niepublikowany

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, ośrodek zamiejscowy w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2003 r., nr SA/Bk 682/03, opublikowany (w:) Finanse komunalne 2003, nr 6, s.64

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2006 r., sygn. akt. III SA/Wa 87/06, niepublikowany

Strony Internetowe

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, <https://www.bfg.pl/node/1> (dostęp z dnia 20 sierpnia 2013 r.)

Budget, World Wide Words, <http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.html>. (dostęp z dnia 20 lutego 2013 r.)

<http://www.ekofundusz.org.pl/pl/Zasadypol.pdf> (dostęp z dnia 19 lipca 2012 r.)

Fundusz Składowy KRUS (<http://bip.fsusr.gov.pl/fsusr/118> dostęp z dnia 19 lipca 2012 r.)

Interpelacja posłów R. Zbrzyznego i L. Millera nr 4006 z dnia 12 kwietnia 2012 r. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F4F8E67> (dostęp z dnia 15 października 2012 r.).

Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Tomalak M., Finanse publiczne w Polsce 1989-2001. Studium transformacji, pod redakcją W. Misiąga, Warszawa 2002, publikacja on-line, dostępna na stronie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, [http://www.ibngr.pl/Publikacje/Ksiazki-IBnGR/\(offset\)/10](http://www.ibngr.pl/Publikacje/Ksiazki-IBnGR/(offset)/10)

Pismo prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 14 listopada 2003 r. (sygn. CF/DOP/1311/2003) ustosunkowujące się do wniosku grupy posłów o stwierdzenia niezgodności z Konstytucją ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/2003/k_14_03/k_14_03_prezesnfz.pdf-dostęp z dnia 25 sierpnia 2013 r.)

Wczoraj i dziś polskiego modelu finansowania Lasów Państwowych (<http://kngap.i8p.eu/www/wp-content/uploads/2011/06/Wczoraj-i-dzi%C5%9B-polskiego-modelu-finansowania-Las%C3%B3w-Pa%C5%84stwowych.pdf>.dostęp z dnia 21 czerwca 2013 r.).

<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/hipoteka-na-rzecz-panstwowego-funduszu-ziemi> (dostęp z dnia 30 października 2012 r.)

<http://www.rybinski.eu/2011/04/prawda-o-polskim-dlugu-publicznym> (dostęp z dnia 20 maja 2013 r.)

II Fundusz M. Curie-Skłodowskiej <http://www.dwz.agh.edu.pl/pb/2fms.htm> (dostęp z dnia 19 lipca 2012 r.)

II. Literatura

1. Publikacje zwarte

Allen R., D. Radev, Managing and Controlling Extrabudgetary Funds, IMF Working Paper, International Monetary Fund 2006

Axelrod D., Shadow Government the hidden world of public authorities--and how they control over \$1 trillion of your money, New York : Wiley 1992

Bałtowski M., Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza-rozwoj-upadek, Warszawa 2009

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 2001

Bernaciak A., Opłaty ekologiczne jako podstawowy instrument ekonomiczny ochrony środowiska w Polsce. Wybrane strategie rozwoju miast, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Seria I, 1999, z. 273

Biliński L., Wspomnienia i fakty. Tom II, Warszawa 1925

Biskupski K., Założenia ustrojowe współczesnej Francji. Ze szczególnym uwzględnieniem urzędu prezydenta republiki, Toruń 1963

Bolland S., Wierzbicki J. (red), Finanse, tom I, Warszawa 1970

Bolland S., Wstęp do nauki finansów, Warszawa 1976

Borodo A., Charakter prawny planów finansowych, Toruń 1982

Borodo A., (w:) Zarys prawa finansowego, pod. red. E. Drgasa, Toruń 1986

Borodo A., Zupełność budżetu w Polsce Ludowej, Toruń 1979

Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., Prawo finansów publicznych, Toruń 2000

Brzeziński B., Zarys prawa finansów publicznych, Toruń 1995

Brzeziński W., Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka, Warszawa 1975

Bugaj R., Dylematy finansów publicznych. Przekształcenia w gospodarce polskiej, Warszawa 2002

Cary M., H.H. Scullard, Dzieje Rzymu. Od czasów najdawniejszych do Konstantyna, Tom II, Warszawa 1992

Ciechocińska M., Próby walki z bezrobociem w Polsce międzywojennej, Warszawa 1965

- Chęciński J., Budownictwo wojskowe w Polsce 1919-1939, Warszawa 1966
- Chojna-Duch E., Finanse publiczne i prawo finansowe. Zarys wykładu, Warszawa 2000
- Chojna-Duch E., Podstawy finansów i prawa finansowego, Warszawa 2012
- Chojna-Duch E., Struktura dotacji budżetowej: studium teoretyczno-prawne, Warszawa 1988
- Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2001
- Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2004
- Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2006
- Chojna-Duch E., Prawo budżetowe państwa, (w:) Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000
- Clark D. T., Gottfried B. A., Dictionary of business and finance, New York 1957
- Charytoniuk J., Nowa ustawa o finansach publicznych z komentarzem, Warszawa 2009
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2011
- Czuma I., Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw, Lublin 1924
- Dbiałowski W., Przeworski J., Przepisy o przerachowaniu wraz z przepisami monetarnymi i przepisami od odsetek objaśnione orzecznictwem Sądu Najwyższego, Warszawa 1971
- Denek E. (w:) Denek E., Sobiech J., Wolniak J., Wierzbicki J., Finanse publiczne, Warszawa 1995
- Denek E., Budżety terenowe i fundusze celowe rad narodowych, (w:) Finanse gospodarki terenowej, pod red. J. Wierzbickiego, Warszawa 1989
- Denek E., Pozabudżetowe fundusze celowe w gospodarce rad narodowych, (w:) Przebudowa systemu budżetowego, Warszawa 1974
- Drozdowski M., Eugeniusz Kwiatkowski, Wrocław 2001
- Drozdowski M., Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936-1939, Warszawa 1963
- Dębowska-Romanowska T., Fundusze systemu budżetowego, (w:) System instytucji prawno-finansowych w PRL [Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej], Tom II, Instytucje budżetowe, pod. red. M. Weralskiego, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1982
- Dębowska-Romanowska T., Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej, Warszawa 1982
- Dębowska-Romanowska T., Ustrojowe prawo finansowe, (w:) Prawo finansowe na przełomie

wieków, pod. red. A. Kosteckiego, Kraków 2000

Dobczewska A., Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2000

Drozdowski M., Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach saskich, Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych: Tom XXXVIII, Rok 1977

Drozdowski M., Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764-1793: działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, Poznań 1975

Fedorowicz Z., Kierunki przebudowy systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłowych, Warszawa 1957

Fedorowicz Z., Gospodarka finansowa przedsiębiorstwa przemysłowego, Warszawa 1980

Filipczak-Kocur A., Skarb koronny za pierwszych dwóch Wazów 1587-1648, Wrocław 1994

Filipczak-Kocur A., Skarb koronny za Zygmunta III Wazy, Opole 1985

Filipczak-Kocur A., Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1648. Projekty-ustawy-realizacja, Warszawa 2006

Filipowicz A., Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji, Wrocław 1984

Frąckowiak J., Osoby prawne, (w:) System prawa prywatnego, Tom I, „Prawo cywilne-część ogólna”, pod. red. M. Safiana (red. serii Z. Radwański), Warszawa 2007

Fukuyama F. A., Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu, Warszawa-Wrocław 1997

Fundowicz S., Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005

Gajewski D., Kulon A., Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Warszawa 2011

Gajl N., Budżet a skarb państwa, Warszawa 1974

Gajl N., Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, Warszawa 1979

Gajl N., Finanse i gospodarka lokalna na świecie, Warszawa 1993

Gajl N., Finanse i prawo finansowe, Warszawa 1986

Gajl N., Skarb Państwa, Warszawa 1996

Gaudement M., P.M. Finanse publiczne, Warszawa 1990

Gersdorf M., Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy, Warszawa 2002

Gilowska Z., Misiąg W., Decentralizacja polskiego systemu budżetowego, Gdańsk-Lublin 1995

Gliwic H., Podstawy ekonomiki światowej. Tom III. Kapitał wędrowny w ekonomice światowej, Warszawa 1938

Głębiński S., Nauka skarbowości, Warszawa-Lwów 1925

Głębiński S., Zarys nowszego ustawodawstwa skarbowego, Lwów 1933

Głębiński S., Polskie prawo budżetowe, Lwów-Warszawa 1925

Government Finance Statics Manual 2001, GSFM 2001, International Monetary Fund, Washington DC 2001

Gorgol A., Fundusze celowe, (w:) Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, pod red. Wandy Wójtowicz, Warszawa 2003

Górka K., (w:) K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne, Warszawa 2001

Goźdź-Roszkowski K., Sytuacja prawna „dyplomatycznych” posiadaczy dóbr ziemskich pojezuickich w Polsce u schyłku XVIII wieku, Acta Universitatis Lodzensis, Łódź 1988

Grabski M. W., Geneza finansów Komisji Edukacji Narodowej (1773-1776), (w:) Na przełomie wieków. Studia z dziejów Komisji Edukacji Narodowej, Studia Pedagogiczne 1973, Tom 29

Grabski M. W., Pierwszy budżet Komisji Edukacji Narodowej 1773-1776, (w:) Rozprawy z dziejów oświaty, Wrocław 1975, Tom 18

Grabski M. W., U podstaw wielkiej reformy. Karta z dziejów Komisji Edukacji Narodowej, Łódź 1984

Grabowski T., Inwestycje zbrojeniowe w gospodarce Polski międzywojennej, Warszawa 1963

Gradowski R., Polska 1918-1939. Niektóre zagadnienia kapitału monopolistycznego, Warszawa 1959

Gradowski R., Przyczynek do zagadnienia kapitału państwowo-monopolistycznego w Polsce 1918-1939, Warszawa 1965

Grodyński T., Budżet w nowej konstytucji polskiej, Lwów 1935

Grodyński T., Polskie prawo budżetowe, Lwów-Warszawa 1926

Grodyński T., Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym, Kraków 1932

Gutkowski M., Polskie prawo skarbowe i ustawodawstwo skarbowe, cz. 1-4, Wilno 1936-1937

Hammond N.G.L., Dzieje Grecji, Warszawa 1977

Hanis R.N., Polityka budżetowa Polski w latach 1980-1989, Katowice 1990

Harasimowicz J., Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce, Warszawa 1952

Hausner J., Branżowe grupy interesu w gospodarce socjalistycznej, Kraków 1987

Hejnosz W., Rzut oka na dzieje skarbowości Polski przedrozbiorowej, Warszawa 1931

Heydel A., Etatyzm w Polsce, Kraków 1932

Heydel A., Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu, Kraków 1929

Izdebski H., Fundacje i stowarzyszenia: komentarz, orzecznictwo, skorowidz. Warszawa 2004

Izdebski H., Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2007

Izdebski H., Historia administracji, Warszawa 2001

Izdebski H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009

Izdebski H., Skarbowość i prawo skarbowe, (w:) Synteza Prawa Polskiego 1918-1939, pod red. T. Guza, J. Głuchowskiego, M. R. Pałubskiej, Warszawa 2013

Izdebski H. i Machińska H. (red.), W poszukiwaniu dobrej administracji, Warszawa 2007

Jabłonowski M., Wobec zagrożenia wojną. Wojsko a gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935-1939, Warszawa 2001

Jaśkiewicz J., Jaśkiewicz Z., Zarys nauki finansów publicznych, Warszawa 1968

Jaśkiewicz J., Jaśkiewicz Z., Polski system finansów publicznych, Warszawa 1969

Jaśkiewicz J. i Z., Polski system finansów publicznych, Warszawa 1966

Jarosiewicz M., Państwowa własność nieruchomości rolnych, (w:) Prawo rolne, pod red. M. Jarosiewicz i K. Kozikowskiej, Kraków 2007

Jendrośka J., (red.), Ustawa-Prawo ochrony środowiska. Komentarz., Wrocław 2001

Jędruszek J., Polityczne i międzynarodowe uwarunkowania negocjacji dotyczących rozwiązania problemu zadłużenia, Warszawa 1989

Kalecki M., Dzieła, Tom I, Kapitalizm. Koniunktura i zatrudnienie, Warszawa 1979

- Kaleta J., Gospodarka budżetowa, Warszawa 1985
- Kaleta J., Planowanie budżetowe, Warszawa 1982
- Kaleta-Jagiello E., Finansowanie ochrony środowiska w gminie, Wrocław 1995
- Kańduła S., Kijek I., Udział funduszy celowych w finansowaniu zadań gminy (w:) Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Tom II. Finanse i budżety samorządów, pod. red. S. Dolaty, Opole 2000
- Karpiński W., Zagadnienia systemu budżetowego państw socjalistycznych, Warszawa 1965
- Keynes J. M., Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, Warszawa 1956
- Kieżun W. i W. Kubin (red.), Dobre państwo, Warszawa 2004
- Kijowski D., Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego (w:) Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw.dr. hab. Jackowi M. Langowi (red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska), Warszawa 2009
- Knakiewicz Z., Deflacja polska 1930-1935, Warszawa 1967
- Kołosowska B., Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce, Toruń 2004
- Komar A., Finanse gmin, Warszawa 1977
- Komar A., Finanse publiczne w gospodarce rynkowej, Bydgoszcz 1996
- Komar A., Finanse rad narodowych, Warszawa 1970
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., Kierunki zmian systemu budżetowego w Polsce, Warszawa 1992
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Warszawa 2007
- Kosek-Wojnar M., Podstawy teorii finansów publicznych, Kraków 1994
- Kosikowski C., Finanse publiczne. Komentarz, Warszawa 2003
- Kosikowski C., Finanse publiczne. Komentarz, Warszawa 2007
- Kosikowski C., (w:) C. Kosikowski, Z. Szpringer, Finanse publiczne: komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998, Zielona Góra 2000
- Kosikowski C., Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2001
- Kosikowski C., Formy prawne budżetowania, (w:) System instytucji prawno - finansowych w PRL [Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej], Tom II, Instytucje budżetowe, pod. red. M.

Weralskiego, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1982

Kosikowski C., Klasyfikacja funduszy celowych, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod. red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003

Kosikowski C., *Legislacja finansowa*, Warszawa 1998

Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce. Przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje*, Białystok 2011

Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010

Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005

Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983

Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006

Kosikowski C., *System funduszy celowych i niektórych innych jednostek sektora finansów publicznych (w:) Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod. red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2008

Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007

Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011

Kozłowski E., *Wojsko Polskie 1936-1939. Próby modernizacji i odbudowy*, Warszawa 1974

Krasowska-Walczak G., *Finanse publiczne*, Poznań 1996

Krauze K., *Fundusze celowe w prawie budżetowym państwa, (w:) Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000

Kropiwnicki J., *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, Warszawa 1976

Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Poznań 1923

Kucia-Guściora B., *Stan regulacji prawnej w zakresie funduszy celowych, (w:) Uwarunkowania i bariery w zakresie naprawy finansów publicznych*, pod. red. J. głuchońskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007

Kulesza M., Izdebski H., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004

Kurowski L., *O możliwości uproszczenia samorządowego systemu podatkowego*, Warszawa 1939

Kurowski L., Weralski M., *Prawo finansowe*, Warszawa 1969

Kurowski L., *Podział wydatków administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim*,

Wilno 1939

Kurowski L., E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, Kontrola finansowa w sektorze publicznym, Warszawa 2000

Kutrzeba St., Historia ustroju Polski, Tom I, Lwów 1925

Kuzińska H., Finanse publiczne, Warszawa 1998

Landau Z., Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 1998

Landau Z., Bank Gospodarstwa Krajowego: zarys dziejów, Warszawa 1993

Landau Z., Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918-1926, Warszawa 1961

Landau Z., Zapomniani Ministrowie Skarbu II Rzeczypospolitej, Warszawa 2005

Landau Z., Tomaszewski J., Bank Handlowy w Warszawie: historia i rozwój 1870-1970, Warszawa 1970

Landau Z., Tomaszewski J., Bank Handlowy w Warszawie S.A. Zarys dziejów 1870-1995, Warszawa 1995

Landau Z., Tomaszewski J., Gospodarka Polski międzywojennej 1918 -1939, Tom I, W dobie inflacji 1918-1923, Warszawa 1967

Landau Z., Tomaszewski J., Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939, Tom IV, Lata interwencjonizmu państwowego 1936-1939, Warszawa 1989

Lascombe M., Vandendriessche X., Les finances publiques, Paris 1998

Le Goff J., Średniowiecze i pieniądze, Warszawa 2011

Lequere P., Notes et Etudes Documentaires. Les techniques des preparations et de controle du budget de l' etat, Paris 1973

Lubowicki J, Polityka podatkowa Polski, Poznań 1927

Łączkowski W., Majątek publiczny i środki finansowe, (w:) System Instytucji Prawno-Finansowych PRL.[Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej], Tom I, Instytucje Ogólne, Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1982

Łustacz L., Rola państwa i prawa w ochronie środowiska, (w:) Prawo a ochrona środowiska , pod. red. L.Łustacza, Warszawa 1975

Machelski T., Problem konsolidacji finansów publicznych, (w:) Dekada Gierka: wnioski dla obecnego okresu modernizacji Polski, pod. red. K. Rybińskiego, Warszawa 2011

Majewski J.S., Markiewicz T., Budujemy nowy dom. Odbudowa Warszawy w latach 1945-1952, Warszawa 2012

Makowski W., Władza lokalna a problemy ochrony środowiska, (w:) Gospodarka lokalna w warunkach samorządności, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, pod. red. B. Gruchmana i D. Śniegowskiej, Zeszyty Naukowe-Seria I, Zeszyt 205, Poznań 1992

Malinowska E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002, Gdańsk 2002

Malinowska E., Misiąg W., Na co idą nasze pieniądze, czyli jak czytać ustawę budżetową, Warszawa 2002

Malinowska-Misiąg E., W. Misiąg, Finanse publiczne w Polsce, Warszawa 2007

Małecki J., Prawno-finansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Seria: Prawo nr 111, Poznań 1982

Małecki J., Podatki jako instrument ochrony środowiska, (w:) System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom III, Instytucje budżetowe, pod. red. M. Weralskiego, Wrocław 1985

Manteuffel T., Historia powszechna. Średniowiecze, Warszawa 1996

Markowski B., Administracja skarbowa w Polsce, Warszawa 1931 (oraz Kielce 2001)

Markowski B., Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny, Warszawa 1931

Markowski B., Organizowanie administracji skarbowej w Polsce (1918-1927), Warszawa 1927

Maśniak D., Fundusze państwowe, (w:) Podstawy finansów i prawa finansowego, pod red. A. Drwiłło, Warszawa 2011

Mekiński M., Finanse publiczne 2010, Warszawa 2010

Miemiec W., Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych, Wrocław 2005

Miemiec M. i Boć J., (w:) Prawo administracyjne, pod. red. J. Bocia, Wrocław 1997

Mierzwa A., Z. Gilowska, W. Misiąg, Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce, Gdańsk 1996

Mierzwa A., Z. Gilowska, W. Misiąg, Projekt ustawy o finansach publicznych, Warszawa 1998

Mierzwa A., Z. Gilowska, W. Misiąg, Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce, Gdańsk 1997

Mierzwa A., (w:) Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, pod. red. P. Smolenia, Warszawa 2012

Misiąg W., Suchocka-Roguska E., Tymiński S., Polski system budżetowy, Warszawa 1992

Misiąg W., A. Niedzielski, J. Pancewicz, Zakres sektora publicznego w Polsce, Tom I, Warszawa 1999

Mizia T., O Komisji Edukacji Narodowej, Warszawa 1972

Młynarski F., Kryzys i reforma walutowa, Lwów 1925

Nycz M., Geneza reform skarbowych Sejmu Niemego : studium z dziejów skarbowo-wojskowych z lat 1697-1717, Poznań 1938

Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część Ogólna, Toruń 2009

Ofiarski Z., (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010

Okoń M., Fundusze w aparacie administracyjnym państwa, (w:) Kierunki rozwoju prawa administracyjnego, pod red. R. Stankiewicza, Warszawa 2011

Ostrowska A., System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych, Białystok 2006

Ostrowski K., Prawo finansowe: zarys ogólny, Warszawa 1970

Ostrowski K., Polityka finansowa Polski przedwrześniowej, Warszawa 1958

Owsiak J., Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Warszawa 2002

Paczoski A., (w:) Transformacja gospodarcza a sektor publiczny, pod red. G. Szczodrowskiego, Gdańsk 2002

Pałucki W., Drogi i bezdroża skarbowości polskiej XVI i pierwszej połowy XVII wieku, Wrocław 1974

Pawiński A., Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego, Źródła dziejowe. Tom VIII, Warszawa 1881

Pawłowski T., Armia marszałka Śmigłego. Idee rozbudowy Wojska Polskiego 1935-1939, Warszawa 2008

Piankowski M., Funkcjonowanie funduszu gwarancyjnego w przypadkach niewypłacalności pracodawcy, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, Tom 6

Pirożyński Z., Ewolucja zakresu i struktury budżetu, Warszawa 1973

Pirożyński Z., Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu 1944-1974, Warszawa 1975

Pirożyński Z., Sochacka-Krysiak H., Budżet państwa, Warszawa 1969

Pirożyński Z., Winter E., Budżet państwowy Polski Ludowej, Warszawa 1961

Piotrowska-Marczak K., Gospodarka finansowa publicznych funduszy celowych w świetle kryzysu finansów publicznych, (w:) *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, pod red. M. Adamowicza, Warszawa 2002

Piotrowska-Marczak K., Fundusze jako forma dywersyfikacji środków publicznych, (w:) *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, pod red. T. Farmulskiej i J. Nowakowskiego, Warszawa 2006

Popłatek J., Komisja Edukacji Narodowej. Udział byłych Jezuitów w pracach Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 1973

Rabska T., Podstawowe pojęcia organizacji administracji, (w:) *System prawa administracyjnego. Tom I*. Pod red. J. Starościaka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977

Rolewicz J., Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990, Poznań 1999

Rose E., Bilans trzech lat niepodległości, Warszawa 1922

Rowiński N.N., Budżet państwowy ZSRR, Warszawa 1950

Rozmaryn S., Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1964

Różniewicz K., Dziesięciolecie Funduszu Bezrobocia, Warszawa 1934

Ruśkowski E., Finanse lokalne w dobie akcesji, Warszawa 2004

Ruśkowski E., (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003

Ruśkowski E., Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych, (w:) *System prawa finansowego, Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2010

Ruśkowski E., Salachna J., *Finanse publiczne po akcesji*, Warszawa 2007

Ruśkowski E., A. Ostrowska, Samorządowe fundusze celowe w świetle nowej ustawy o finansach publicznych, (w:) *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. W. Miemiec, Wrocław 2006

Rutkowski J., *Zarys gospodarczych dziejów Polski w czasach przedrozbiorowych*, Poznań 1923

Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935

Rybarski R., *Skarbowość Polski w okresie rozbiorów*, Kraków 1937

Salachna J., (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny*, pod red. E. Ruśkowskiego i J. Salachny, Gdańsk 2007

Sawicka K., (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010

Selinger J., Pożyczki państwowe Polski, Kraków 1937

Siemiątkowski Z., Wywiad a władza: wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL, Warszawa 2009

Smaczny H., Polskie budownictwo wojskowe i przemysł zbrojeniowy 1919-1939, Białystok 2001

Smolka S., Mieszko Stary i jego wiek, Warszawa 1959

Socha J., Hiberna. Studium z dziejów skarbowości w dawnej Polsce, Lwów 1937

Sochacka-Krysiak H., Finanse lokalne, Warszawa 1995

Sochacka-Krysiak H., Finanse publiczne. Analiza porównawcza, Warszawa 1994

Sojak R., Wincenty D., Zagubiona rzeczywistość. O społecznym konstruowaniu niewiedzy, Warszawa 2006

Spindler J., Histoire du droit des finance publiques, Paris: Economica 1986, vol. 1

Stahl M., Niepubliczne podmioty administrujące, (w:) System Prawa Administracyjnego, Tom VI. Podmioty administrujące, pod. red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego, M. Wróbla, Warszawa 2011

Stahl Z., Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych, Lwów 1934

Strasburger E., Nauka skarbowości (część ogólna), Warszawa 1924

Staniszki J., Ontologia socjalizmu, Warszawa 2006

Staniszki J., Postkomunizm. Próba opisu, Gdańsk 2001

Staniszki J., Systemowe uwarunkowania funkcjonowania przedsiębiorstwa przemysłowego w Polsce, (w:) Zwierzę niepolityczne. Zbiór artykułów naukowych, publicystycznych oraz felietonów z lat 1970-2001. Pod red. J. Brzezińskiego i P. Chuchro, Komorów 2003

Stankiewicz J., Problem funduszy celowych w systemie finansowym państwa, (w:) Gdańskie Studia Prawnicze, Rok XVI, Gdańsk 2007

Stankiewicz J., Problem funduszy celowych w systemie finansów publicznych, (w:) Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000

Stankiewicz J., Problem debudżetyzacji, (w:) Finanse publiczne i prawo finansowe, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003

Stankiewicz J., Sanacja finansów publicznych a problem funduszy celowych państwa, (w:) Sanacja finansów publicznych w Polsce. Problemy prawne i ekonomiczne. Ogólnopolska konferencja naukowa, Szczecin 2005

Starościak J., Decentralizacja administracji, Warszawa 1960

Stembrowicz J., Rząd w systemie parlamentarnym, Warszawa 1982

Sypniewski D., Nadzór nad procesem budowlanym, Warszawa 2011

Szczodrowski G., Finanse publiczne, Łomża-Elbląg 2003

Szołno-Koguc J., Fundusz celowy w świetle prawa finansów publicznych, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XVI, 2007

Szołno-Koguc J., Kontrowersje wokół funkcjonowania samorządowych funduszy celowych, (w:) I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie, Szczecin 2004

Szołno-Koguc J., Samorządowe fundusze celowe, (w:) Finanse samorządowe 2008, pod. red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2008

Szołno-Koguc J., Samorządowe fundusze celowe: zasady funkcjonowania, perspektywy rozwoju (w:) Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE, pod. red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006

Taylor E., Inflacja polska, Poznań 1926

Taylor E., Polityka skarbową i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 1929

Tegler E., Gospodarka finansowa gminnych rad narodowych, Szczecin 1976

Tennenbaum H., Struktura gospodarstwa polskiego. Tom II. Kredyt, Warszawa 1936

Tkaczyk T.P., Państwowy Fundusz Ziemi. Rola i funkcje, Warszawa 1979

Weinfeld I., Skarbowość polska, Warszawa 1937

Weinfeld I., Skarbowość polska. Tom I, Warszawa 1939

Weralski M., Budżet państwowy, (w:) System Instytucji Prawno - Finansowych PRL. [Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej], Tom I, Instytucje Ogólne, Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1982

Weralski M., Polskie prawo finansowe, Warszawa 1966

Weralski M., Polskie prawo finansowe, Warszawa 1976

Weralski M., Polskie prawo finansowe, Warszawa 1978

Weralski M., Prawo finansowe, Warszawa 1970

Weralski M., Rola budżetu w planowaniu gospodarczym, Warszawa 1963

Widajewicz J., Powołowe-poradnie: danina ludności wiejskiej w dobie piastowskiej, Studia nad Historią Prawa Polskiego, Tom V, z. 4, Lwów 1913

Wierzbicki J., Budżety terenowe w Polsce Ludowej, Poznań 1967

Wierzbowski M. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008

Wiktorowska A., Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne, Warszawa 2002

Wimmer J., Wojsko i skarb Rzeczypospolitej u schyłku XVI w. i w pierwszej połowie XVII w., Studia i Materiały do Historii Wojskowości, Tom XIV, cz. 1, Warszawa 1968

Wimmer J., Wojsko Rzeczypospolitej w dobie wojny północnej, Warszawa 1956

Witkowski A., Akcja na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1934-1937, (w:) Rzeszowskie Studia Prawnicze. Prace dedykowane profesorowi Antoniemu Pieniążkowi, Rzeszów-Przemyśl 2011

Właźlak K., Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej, Warszawa 2010

Wojnacki W., SFOS w odbudowie stolicy i kraju 1946-1956, Warszawa 1957

Woś T., Państwo a organizacje samorządowe (w:) T. Woś, J. Stelmach, M. Bankowicz, M. Grzybowski, T. Włudyka, Wiedza o społeczeństwie, Warszawa 2003

Woźniak B., Miejsce i rola funduszy celowych w publicznym systemie finansowym, (w:) Finanse i bankowość. System finansowy w Polsce, Tom II, pod red. W. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, Warszawa 2002

Wójcicki W., Interwencjonizm państwowy w polityce finansowej II RP. Studium historyczno-politologiczne, Katowice 2008

Zabierowski K., Ekonomiczne problemy ochrony przyrody, (w:) Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka, Warszawa 1976

Zaleska M., Gwarancje depozytów bankowych w świetle kryzysu, (w:) Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego”, pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2009

Zaleska M., Zmiany zasad gwarantowania depozytów w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy, (w:) Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu, pod red. J. Nowakowskiego, Warszawa 2010

Załęski S., Historia zniesienia jezuitów W Polsce i ich zachowanie się na Białej Rusi, Tom 2, Lwów 1875

Zaremba P., Historia dwudziestolecia 1918-1939, Zakład Narodowy im. Ossolińskich,

Wrocław 1991

Zawadzki A. W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971

Zawadzki S., *„Państwo dobrobytu”. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970

Zawiślak M., *Instrumentalne wykorzystywanie środków Funduszu Kościelnego (w:) Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, pod red. P. Sobczyka i K. Warchałowskiego, Warszawa 2013

Zieliński F., *Poszukiwania historyczne nad finansami polskimi w XIV i XV wieku*, Warszawa 1849.

Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1995

Zientara B., *Historia powszechna średniowiecza*, Warszawa 1996

Zimna T., *Zawieranie umów na świadczenia medyczne*, Warszawa 2004

Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001

Niepublikowane prace naukowe i recenzje

Brożek J., System funduszków w gospodarce budżetowej PRL; praca doktorska obroniona na Wydziale Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, promotor prof. dr. hab. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 1972

Dragańczuk M., Zasada jedności i zupełności w polskiej gospodarce budżetowej na przykładzie wykonania budżetu państwa za lata 1995-1997; praca magisterska obroniona w Katedrze Finansów Szkoły Głównej Handlowej, promotor prof. dr. hab. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 1998

Konieczny W., Fundusze aktywizacji gospodarczej małych miast w Polsce w latach 1966-1977; praca doktorska obroniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, promotor prof. dr. hab. J. Harasimowicz, Warszawa 1980 r.

Koziński W., Recenzja Rozprawy doktorskiej mgr. Kamila Zubelewicza pt. Fundusze publiczne w Polsce w okresie transformacji, napisanej na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007 r.

Kulesza A., Fundusze celowe w Polsce; praca magisterska obroniona w Katedrze Samorządu terytorialnego i gospodarki lokalnej Szkoły Głównej Handlowej, promotor dr. Cz. Rudzka-Lorenz, Warszawa 1998

Kuzińska H., Instytucje parabudżetowe w Polsce (na przykładzie instytucji działających w dziedzinie kultury i sztuki oraz oświaty i wychowania); praca doktorska obroniona na Wydziale Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, promotor prof. dr. hab. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 1991

Malinowska-Misiąg E., Doświadczenia i perspektywy polskiej gospodarki pozabudżetowej (praca doktorska obroniona w Kolegium Zarządzania i Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Handlowej; promotor prof. dr. hab. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2012

Owsiak S., Recenzja Rozprawy doktorskiej mgr. Kamila Zubelewicza pt. „Fundusze publiczne w Polsce w okresie transformacji” napisanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. J. Kleera, na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007 r.

Zubelewicz K., Fundusze publiczne w Polsce w okresie transformacji, praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego, promotor prof. dr. hab. J. Kleer, Warszawa 2007 r.

Inne publikacje zwarte

Skorowidz Przepisów prawnych z lat 1918-1984, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1986

Materiały statystyczne

Mały Rocznik Statystyczny Warszawa 1937

Rocznik statystyczny finansów 1971, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1971

Rocznik statystyczny finansów 1978, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1979

Rocznik statystyczny finansów 1986, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1987

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1991

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1992

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1995

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2000

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2001

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2004

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2007

Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2009

Encyklopedie i słowniki

Encyklopedia powszechna. Wydawnictwo Gutenberga, Kraków 1932

Encyklopedia Prawa, pod. red. U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 2004

Encyklopedyczny słownik wyrazów obcych; pochodzenie wyrazów, wymowa, objaśnienia pojęć, skróty, przysłowia, cytaty, pod. red. S. Lama, Warszawa 1939

Linde S.B., Słownik języka polskiego, Lwów 1854

Leksykon finansowo-bankowy, kom. red. pod przewodnictwem W. Jaworskiego, Warszawa 1991

Mała encyklopedia ekonomiczna, kom. red. pod przewodnictwem K. Secomskiego, Warszawa 1974

Mała encyklopedia powszechna PWN, Warszawa 1971

Mała Encyklopedia Prakseologii i Teorii Organizacji. Pod. red. T. Pszczołowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk. Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1978

Mała encyklopedia prawa, pod. red. L. Kurowskiego, PWN, Warszawa 1959

Mały słownik języka polskiego PWN, S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1989

Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Tom II, Warszawa 1995

Radecki W., Mały słownik wiedzy obywatelskiej o ochronie środowiska, Wrocław 1988

Słownik języka polskiego, Polska Akademia Nauk, Tom II, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1960

Słownik języka polskiego PWN A-K, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978

Słownik wyrazów obcych, pod red. J. Tokarskiego, Warszawa 1980 r.

Wielka encyklopedia powszechna, PWN, Warszawa 1961, Tom IV

Sondel J., Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków, Kraków 1997

Artykuły

Anabtawi I., Schwarcz S.L., Regulating Systemic Risk: Towards an Analytical Framework, 86 NOTRE DAME Law Review 2011 nr 4

Andrzejewski M., O potrzebie reformy funduszu alimentacyjnego, Praca i zabezpieczenie społeczne 1998 nr 1

Bajguz J., Gospodarka funduszami pozabudżetowymi, Życie Gospodarcze 1976, nr 2

Bałtrusajtys G., Komisja Skarbu Koronnego jako organ kolegialny (1764-1794), Czasopismo Prawno-Historyczne 1988, nr 1

Baranowska E., Szafran A., Dochody celowe i fundusze w budżetach rad narodowych, Finanse 1959, nr 4

Biernacka N., B. Wykpiśz, Fundusze celowe finansujące inwestycje, Finanse 1985, nr 4

Bolkowiak I., Obowiązek społecznego oszczędzania (Społeczny Fundusz Oszczędnościowy), Finanse 1977, nr 6

Bolland S., Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1963, nr 3

Brożek J., Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym, Studia Finansowe 1975, nr 20

Brożek J., Gospodarka funduszowa w dwudziestopięcioleciu PRL, Finanse 1969, nr 9

Brożek J., Gospodarka pozabudżetowa, Studia Finansowe 1971, nr 10

Brożek J., Rozwój gospodarki funduszowej w Polsce Ludowej (1945-1975), Studia Finansowe 1977, nr 23

Budzyński T., Budżetowe skutki reformy emerytalnej, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Serio H. Oeconomia 2009 (vol. 43)

Cewe J., O nowy model ekonomiczny gospodarki finansowej jednostek budżetowych, Finanse 1969, nr 8

Chłoń-Domińczak A., Zmiany w systemie emerytalnym: propozycje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Polityka Społeczna 2010, nr 5-6

Denek E., Finansowe aspekty decentralizacji działalności socjalno-kulturalnej, Finanse 1976, nr 6

Dębowska-Romanowska T., Augustyniak-Górna T., Wybrane problemy prawne

funkcjonowania terenowej gospodarki para budżetowej (na przykładzie województw miejskich), Problemy Rad Narodowych 1979, nr 45

Drozdowski M., Początki prawa budżetowego w Rzeczypospolitej w czasach Stanisława Augusta, Czasopismo Prawno-Historyczne 1978, nr 1

Droźniak E., Zasady nowego systemu budżetowego państwa, Finanse 1951, nr 2

Dusza J. oraz Wierzbicki J., Głos w dyskusji na temat: Budżetowe i pozabudżetowe metody finansowania usług socjalno-kulturalnych, Studia Finansowe 1969, nr 7-8

Gajl N., Formy budżetowania, Finanse 1964, nr 8

Gajl N., Instrumenty finansowe w procesie planowania, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1978, nr 4

Gajl N., Nowe elementy w kierunkach rozwoju gospodarki budżetowej i finansowej miast, Problemy Rad Narodowych 1973, nr 27

Gilowska Z., Misiąg W., Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty de lege ferenda, Przegląd Sejmowy 1999, nr 5

Glumińska J., Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej (próba oceny), Finanse 1985, nr 3

Grata P., Problem kodyfikacji prawa budżetowego w pracach parlamentu II Rzeczypospolitej, Przegląd Sejmowy 2011, nr 2

Jastrzębski R., Składowy Fundusz Gwarancyjny, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2005, nr 2

Jędrzak Z., Istota i klasyfikacja funduszy celowych przedsiębiorstwa, Studia Finansowe 1966, nr 2

Kirkor S., Uwagi na temat techniki i polityki budżetowej w Polsce, Ekonomista Polski 1945, nr 1

Kosek M., Pozabudżetowe fundusze celowe w gospodarce polskiej w latach 1950-1974, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1978, nr 91

Kosikowski C., Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych, Państwo i Prawo 2009, nr 12

Kosikowski C., Ustawa o finansach publicznych, Państwo i Prawo 1999, nr 3

Kosikowski C., Zasady budżetowe na tle projektowanych zmian w systemie budżetowym w PRL, Finanse 1967, nr 5

Kostka M., Niektóre zagadnienia finansowo-prawne gospodarki finansowej w budżecie, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I. Nauki Humanistyczno-Społeczne, Łódź

1972, zeszyt 92

Kucia-Guściora B., Kontrowersje wokół charakteru prawnego funduszy celowych, Prawo. Administracja. Kościół 2005, nr 1-2

Kucia-Guściora B., Status prawny funduszy celowych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2004, nr 4

Kucia-Guściora B., Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych, Roczniki Nauk Prawnych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Tom XVII, Rok 2007, nr 1

Kucia-Guściora B., Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny 2007, nr 1

Kulesza M., Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego-recydywa zapomnianego pojęcia, Glosa 2010, nr 10

Kurowski L., Założenia reformy budżetowej 1957 r., Finanse 1957, nr 11

Kyzlink V., Możliwości zwiększenia wpływu finansów na postęp techniczny, Finanse 1965, nr 4

Lipiński A., Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska po nowelizacji, Państwo i Prawo 1994, nr 2

Małecki J., Założenia funduszy celowych rad narodowych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1974, nr 1

Miemiec W., Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin, Samorząd Terytorialny 1997, nr 10

Okulicz T., Gospodarka funduszami celowymi, Finanse 1968, nr 9

Osiatyński J., Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach kryzysu gospodarczego, Gospodarka Narodowa 2009, nr 7-8

Owsiak S., Parabudżety w systemie planowania finansowego, Finanse 1974, nr 5

Ożga S., Inwestycje publiczne jako instrument polityki interwencyjnej państwa, Ekonomista Polski 1944, nr 11-12

Piechota K., Gospodarka funduszami celowymi, Finanse 1978, nr 12

Pietrzak M., Gospodarka budżetowa w Polsce w latach 1768- 1792. Między tradycją a nowoczesnością, Przegląd Sejmowy 1999, nr 5

Pirożyński Z., Budżet a finansowanie działalności nieprodukcyjnej, Studia Finansowe 1969, nr 7-8

Pirożyński Z., Budżet a fundusze celowe (artykuł dyskusyjny), Finanse 1970, nr 10

Pirożyński Z., Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie odbudowy, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki 1961, nr 29

Pirożyński Z., Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie uprzemysłowienia, Finanse 1961, nr 9

Pirożyński Z., Finansowanie inwestycji z funduszy państwowych w Polsce, Drogi Polski 1939, nr 6

Pirożyński Z., Finansowe narzędzia i metody sterowania gospodarką terenową, Studia Finansowe 1978, nr 26

Pirożyński Z., Kierunki doskonalenia systemu finansowego, Studia Finansowe 1973, nr 14

Pirożyński Z., Redystrybucja budżetowa, Finanse 1977, nr 12

Podstawka M., Nowoczesne zarządzanie wydatkami publicznymi, Polityki Europejskie. Zarządzanie i Marketing 2011, nr 6

Ratuszniak M., Olejarz T., Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1990-2002, Rynek Pracy 2003, nr 6

Rosenbloom J., Can a Private Corporate Analysis of Public Authority Administration Lead to Democracy?, New York Law School Law Review 50, no. 4

Ruśkowski E., Zlikwidować czy udoskonalić terenowe fundusze celowe, Życie Gospodarcze 1976, nr 2

Schwarcz S.L., Enron and the Use and Abuse of Special Purpose Entities In Corporate Structures, University of Cincinnati Law Review 70, 2002, Part 4, 1309

Schwarcz S.L., The Use and Abuse of Special-Purpose Entities In Public Finance, Minnesota Law Review 2012, Vol. 97, issue 2

Staniszkis J., Kapitalizm polityczny i jego dynamika, Gospodarka Narodowa 1997, nr 4-5

Sucheni-Grabowska A., Walka o wymiar i przeznaczenie kwarty w końcu XVI w. i na początku XVII w., Przegląd Historyczny 1965, zeszyt 1

Sulima E., Gospodarowanie Funduszem Pracy, Optimum 2000, nr 3

Szczuka Z., Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Prawo pracy 1995, nr 7

Szewc T., Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim, Państwo i Prawo 2004, nr 7

Tołwiński E., Wyodrębnione fundusze publiczne, Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomiki Produkcji Uniwersytetu Gdańskiego. Zagadnienia Finansowe 1975, nr 5

Tołwiński E., Zasady budżetowe a wyodrębnione fundusze publiczne, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Sopocie. Zagadnienia Ekonomiczne 1970, zeszyt 44

Uścińska G. Zmiany w systemie emerytalnym –zmiany w OFE: projekty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Polityka Społeczna 2010, nr 5-6

Wierzbicki J., Budżet w systemie planowania gospodarczego, Studia Finansowe 1969, Nr 7-8

Wierzbicki J., W sprawie przebudowy zasad gospodarki budżetowej państwa socjalistycznego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1967, nr 1

Witkowski A., Podatkowe dochody funduszy celowych na rzecz rozbudowy miast w Polsce międzywojennej, Administracja 2011, nr 4

Witkowski A., Specjalny podatek od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy publicznych Polsce międzywojennej, Administracja 2010, nr 4

Witkowski A., Z badań nad realizacją obowiązku społecznego oszczędzania przez uczestników funduszu B-rolnictwa Społecznego Funduszu Oszczędnościowego w latach 1948-1950, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo., Z.7 (2009)

Zasady udzielania u umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków NFOŚiGW w 2000 r., Ekofinanse 2000, nr 1

Zembaczyńska Z., Czarnocki A., Nadzór nad uchwałami w sprawach samorządowych funduszy celowych na tle rozstrzygnięć kolegiów regionalnych izb obrachunkowych w latach 2000-2001, Finanse Komunalne 2001, nr 1

Publicystyka

Andrzejewski M., Najdroższe obrączki świata, Polityka 2003, nr 51-52

Błaszczak A., Nasze drogie państwo, Rzeczpospolita 2003, nr 251

Bonarowski M., Parabudżety bez specjalnego nadzoru, Gazeta Bankowa 1997, nr 2

Bonarowski M., Wysysanie budżetu, Gazeta Bankowa 1997, Nr 2

Cielemiński M., Fundusze interesów: rząd Millera proponuje restrukturyzację zamiast likwidacji zbędnych agencji i funduszy, Wprost 2001, nr 47

Cieśla W., Na kłopoty FOZZ, Gazeta Wyborcza 2005, nr 114

Dakowski M., Przystawa J., Via bank i FOZZ [Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego]: o rabunku finansów Polski, Komorów 1992

Fandrejewska A., Finansowych ułomności lat kilka. Humanitarne pobudki i publiczne kontrowersje, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Gargas A., [Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego] Spokojnie, to tylko bałagan, Gazeta Polska 1997, nr 5

Gargas A., FOZZ [Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego] -zaczęło się od kpin, Gazeta Polska 1998, nr 4

Gargas A., Ludzie FOZZ, Gazeta Polska 1997, nr 8

Gomułka S., Być nieprecyzyjnym i mgliście wszystko przedstawiać, ze S. Gomułką rozmawia S. Lejda, Odra 2009, nr 11

Gołata K., Fundusze niecelowe, Wprost 1999, nr 31

Groblewski K., Koalicja kontroluje. Prawie wszystkie agencje i fundusze, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Grzeńkiewicz P., Operacja Marilyn Monroe, z P. Grzeńkiewiczem rozmawia J. Gajewski, Nowe Państwo 2001, nr 18-19

Ivanka A., Wspomnienia skarbowca 1927-1945, Warszawa 1964

Jachowicz J., Kowalczyk K., FOZZ-story: gdzie się podziało 2, 5 bln złotych, Gazeta Wyborcza 1991, nr 193

Jakimczyk J., Mafia FOZZ, Wprost 2003, nr 32

Jędrzejewska K., Bez regulaminu. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Jędrzejewska K., Szara strefa w budżecie. Fundusze, agencje, fundacje, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Jędrzejewska K., W gąszczu funduszy, Rzeczpospolita 1998, nr 268

Jędrzejewska K., W labiryncie funduszy. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Kacprzak I., Zaginione fotografie z FOZZ, Rzeczpospolita 2013, nr 29

Kacprzak I., Nisztor P., Kolejne kłopoty z FOZZ, Rzeczpospolita 2011, nr 49

Kalukin R., Gwarantowany fundusz niecelowy, Gazeta Wyborcza 2001, nr 232

Kamiński R., Szara strefa państwa, Wprost 2001, nr 1

Kasprzak W., Nieradko A., Teraz możemy zadłużyć, z W. Kasprzakiem oraz A. Nieradko rozmawia H. Bińczak, Gazeta Bankowa 1994, nr 45

Kasprów R., Z partii i z wywiadu, Życie 1998, nr 13

Kasprów R., Matusz J., Człowiek Stalowej Woli, Rzeczpospolita 1999, nr 267

Kołodziejczyk M., Więzienny blues alimenciarza, Polityka 2001, nr 22

Kowalik A., Rozdęty, nieefektywny, zagmatwany, Rzeczpospolita 1999, nr 211

Krasnowska W., Nietykalni: dlaczego nikt nie poniesie odpowiedzialności w sprawie FOZZ, Wprost 2000, nr 43

Kraskowski L., Agencja i jej brzydkie córki, Rzeczpospolita 2002, nr 195

Kraskowski L., Przegląd resortów marnotrawnych, Rzeczpospolita 1999, nr 135

Kuźmiuk Z., Wielkie zamiatanie pod dywan, z Z. Koźmiukiem rozmawia W. Lewandowska, Niedziela 2011, nr 24

Leszyk A., Fundusz pełen tajemnic, Przegląd Tygodniowy 1998, nr 3

Maciejewski A., Bez gwarancji sukcesu. Agencja Rozwoju Przemysłu, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Malinowska E., Galeria osobliwości budżetowych-wielki finał, Rzeczpospolita 1999, nr 166

Malinowska E., Zatwardziali grzesznicy, Rzeczpospolita 2000, nr 178

Malinowska-Misiąg E., Ograniczanie przez poszerzanie, Rzeczpospolita 2004, nr 250

Malinowska E., Misiąg W., Budżetowa galeria osobliwości, Rzeczpospolita 1999, nr 163

Malinowska-Misiąg E., W cieniu budżetu, Rzeczpospolita 2003, nr 239

Markiewicz W., Państwowe dzieci, Polityka 2004, nr 28

Marszałek A., Jawne okoliczności tajnych operacji, Rzeczpospolita 1998, nr 13

Mikołajewska B., Fundusz ochrony rodziny, Polityka 2004, nr 12

Mikołajewska B., Fundusz ochrony własnego środowiska, Polityka 2001, nr 9

Mikołajewska B., Lokatorzy z ulicy Smutnej: Łódź afera, Polityka 2003, nr 46

Misiąg W., Deficyt zostanie upchany po kątach, z W. Misiągiem rozmawia K. Doliniak, Gazeta Bankowa 1999, nr 40

Misiąg W., Nadzwyczajny jest tylko bałagan, z W. Misiągiem rozmawia W. Gadomski, Gazeta Wyborcza 1999, nr 214

Misiąg W., Od jawności i przejrzystości, Rzeczpospolita 2001, nr 145

Misiąg W., Państwowa sfera zaciemniona, z W. Misiągiem rozmawia A. Stankiewicz, Rzeczpospolita 2001, nr 244

Misiąg W., Pieniądze bez specjalnego nadzoru. Fundusze, fundacje, agencje, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Misiąg W., Recepty dla finansów publicznych, Rzeczpospolita 1997, nr 106

Misiąg W., Zgubne skutki oszczędzania, z W. Misiągiem rozmawia J. Cieślak, Rzeczpospolita 2001, nr 75

Mizerski S., Fundusz niepełnosprawny, Polityka 1998, nr 28

Ordyński J., Wersja Grzegorza Żemka, Rzeczpospolita 2003, nr 258

Ordyński J., Wysłannik Balcerowicza, Rzeczpospolita 2003, nr 12

Ordyński J., Żemek: nie popełniłem przestępstwa, Rzeczpospolita 2005, nr 57

Podemski S., Drugie podejście prokuratora, Polityka 1996, nr 46.

Pytlakowski P., Jak prządl Grzegorz Ż.: akt oskarżenia w sprawie FOZZ, Polityka 2000, nr 52

Pytlakowski P., Żemek i jego żyletki, Polityka 2005, nr 26

Reszka P., Jedenaście lat później, Rzeczpospolita 2000, nr 232

Rudzka-Lorenz Cz., Anatomia marnotrawstwa, z Cz. Rudzką-Lorenz rozmawia M. Bonarowski, Gazeta Bankowa 1997, nr 2

Solska J., Lekką ręką: fundusze celowe-miliardy poza kontrolą, Polityka 1996, nr 45

Solska J., Miały być na chwilę, a zostały na zawsze. Na agencjach już nie zaoszczędzimy, Dziennik Gazeta Prawna 2012, nr 63

Starnawski W., Folwark ministerstwa finansów : FOZZ-afera czy mechanizm urzędowego rabunku?, Głos 2001, nr 3

Stankunowicz E., Zafundujmy sobie fundusz, Gazeta Bankowa 1997, nr 8

Śmiłowicz P., Pojedynek na komisje, Rzeczpospolita 2003, nr 116

Świat według Żemka, Rzeczpospolita 2005, nr 106

Szot E., Obrońca dochodów, strażnik równowagi, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Szot E., Tanie kredyty. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Rzeczpospolita 1997, nr 60

Szymowski L., Ludzie specsłużb okradli Polskę, Gazeta Finansowa 2011, nr 127

Wróblewski B., FOZZ-u życie po życiu, Gazeta Wyborcza 2009, nr 2

Wróblewski B., Gniewny sędzia Kryże, Gazeta Wyborcza 2004, nr 77

Wróblewski B., Jak zlikwidować FOZZ, który jest w likwidacji, Gazeta Wyborcza 2011, nr 28

Żemek G., Twardy jak Żemek, z G.Żemkiem rozmawia T. Sekielski, Wprost 2013, nr 13

Spis tabel i wykresów

Spis tabel

Tabela nr 1. Porównanie pojęcia budżetu i funduszu celowego.....	60
Tabela nr 2. Porównanie głównych cech funkcjonowania budżetu i funduszu celowego.....	62
Tabela nr 3. Fundusze zlikwidowane na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r.....	186
Tabela nr 4. Fundusze zniesione na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy.....	187
Tabela nr 5. Fundusze postawione w stan likwidacji na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy.....	190
Tabela nr 6. Państwowe fundusze celowe działające w dniu 1 stycznia 1991 r.....	192
Tabela nr 7. Fundusze celowe utworzone na miejsce zlikwidowanych środków specjalnych w 2005 r.....	221
Tabela nr 8. Ewolucja gospodarki funduszowej w latach 1990-2009.....	234
Tabela nr 9. Ciągłość instytucjonalna polskiej gospodarki funduszowej na przestrzeni trwania kolejnych ustrojów państwowych w XVIII, XX i XXI stuleciu.....	328
Tabela nr 10. Ciągłość instytucjonalna polskiej gospodarki funduszowej na przestrzeni trwania kolejnych ustrojów państwowych w XX i XXI stuleciu.....	329

Spis wykresów

Wykres nr 1. Rozmiary gospodarki funduszowej w latach 1991-2004.....	165
Wykres nr 2. Wynik finansowy funduszy celowych w latach 1991-2004.....	317